



# EL

CÓMO SE REGULÓ

# CA

EL CANNABIS EN URUGUAY

# MI

SEGÚN SUS ACTORES

# NO

POLÍTICOS Y SOCIALES

© **Guillermo Garat**

© **Friedrich Ebert Stiftung**

© **Junta Nacional de Drogas**

Friedrich-Ebert-Stiftung / Uruguay

Plaza Cagancha 1145, piso 8.

11100 Montevideo, Uruguay

**Investigación y textos**

Guillermo Garat

**Diseño y armado**

manosanta desarrollo editorial

[www.manosanta.com.uy](http://www.manosanta.com.uy)

**Corrección**

Álvaro Pérez García

**ISBN:** 978-9974-8438-3-7

**Depósito Legal:** xxx xxx

**Impresión**

Esta edición se terminó de imprimir bajo el cuidado de Manuel Carballa, por Mastergraf en la ciudad de Montevideo, en el mes de enero de 2015.

El trabajo publicado es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

# ÍNDICE

- 5 Prólogo
  
- 7 **EL CAMINO. Cómo se reguló el cannabis en Uruguay  
según sus actores políticos y sociales**
- 7 Drogas libres y reguladas en Uruguay
- 15 Hablar de legalización
- 19 El problema de la pasta base
- 24 Apuntes sobre uso de marihuana
- 26 Políticas del primer gobierno progresista: discusión y movimiento
- 34 Sociedad civil y sistema político: hacia la ley
- 39 El contexto latinoamericano
- 44 La apuesta del gobierno de José Mujica
- 50 Cambio de paradigma
- 68 Legalizar, regular o controlar
- 78 El combate a los prejuicios
- 95 Se hizo la ley
- 102 Explicar el «experimento» al mundo
- 104 La instrumentación, los riesgos: el camino
- 111 Lista de entrevistados



# PRÓLOGO

La regulación y control estatal del mercado del cannabis fue aprobada por el Poder Legislativo uruguayo en diciembre de 2013 a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo encabezado por el Presidente José Mujica.

Es una experiencia política y cultural cuyo impacto real en la vida de la sociedad uruguaya podrá ser mensurada y apreciada en el mediano plazo. Si bien es una experiencia que ya está siendo evaluada, la medición y valoración de su impacto necesita de un tiempo no menor a los 4 o 5 años.

Con la regulación se inicia una reestructuración radical de la relación entre el Estado y las personas consumidoras de marihuana, en un proceso que involucra múltiples actores y agencias, en el campo de la salud, la educación, la prevención, el Poder Judicial y el Ministerio del Interior, entre las más significativas.

A punto de iniciarse, su implementación demanda invertir una carga valorativa hacia las personas consumidoras y la sustancia consumida que, hasta ahora, permanece anclada en el margen de lo prohibido y despreciable.

Lo anteriormente expuesto refiere a conflictos culturales que enfrentará la implementación de la nueva política pública al interior de la sociedad uruguaya.

Otro tanto sucede en el marco internacional, donde Uruguay deberá sostener su derecho a desplegar una experiencia innovadora mientras mantienen vigor voces que defienden la pertinencia de seguir insistiendo con políticas reiteradamente fracasadas.

La trayectoria reciente uruguaya acumula momentos de tensión a partir de definiciones propias que buscan profundizar las orientaciones basadas en el horizonte ético de los derechos y la perspectiva de la salud, allí donde hasta el momento predominan otras racionalidades y valores. Tal es el caso del conflicto sostenido en los foros internacionales con representantes de la industria del tabaco; éstos resisten la aplicación de una política de salud uruguaya en materia de tabaquismo que limita su hasta ahora ilimitado derecho a promover el consumo de esa sustancia. La originalidad de la legislación uruguaya en materia de marihuana radica en la construcción de un dispositivo estatal para la regulación y control de la producción, distribución, dispensación y adquisición de esa sustancia. La elaboración y puesta en marcha de este camino insumió varios años y el concurso de actores nacionales e internacionales que cooperaron a la formulación de un articulado maduro y equilibrado. El momento político de aprobación de la Ley de regulación y control del mercado de la marihuana coincidió con un contexto de extraordinaria presión social, política y mediática en torno a la demanda de seguridad.

El conjunto de condiciones históricas, políticas e internacionales en que se produjo la aprobación de esta Ley, justifican la producción de estudios que aporten elementos de análisis sobre el camino recorrido por la sociedad uruguaya. A partir de la información brindada por un conjunto de representantes de las elites políticas, académicas y sociales ofrecemos hoy estos apuntes a los públicos interesados.

Junta Nacional de Drogas  
Fundación Friedrich Ebert/Uruguay

## **EL CAMINO**

### Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales

#### **DROGAS LIBRES Y REGULADAS EN URUGUAY**

La humanidad siempre ha buscado modificar, alterar o transformar, con mayor o menor intensidad, su entorno colectivo o individual de alguna forma. Lo hizo en cada momento con lo que tuvo a mano, con lo que le permitió su tiempo y su historia.

Así como los barcos simbolizaron el soñado desplazamiento del cuerpo y las cartografías su proyección mental, las múltiples ebriedades fueron y son otra proyección, también individual y colectiva. La ebriedad fue necesaria para rituales mágicos, para la celebración, para una búsqueda espiritual. Los tiempos han cambiado pero la humanidad sigue depositando más o menos las mismas expectativas en esas sustancias que juegan con la percepción.

Recién hace cien años que las convenciones internacionales prohibieron algo que no era un problema hasta que empezó a serlo. Estados Unidos prohibió el alcohol, la veda fue dura, pero la prohibición no funcionó. Al Capone tomó el control, corrompiendo a las instituciones públicas y a la sociedad. El consumo de bebidas era muypreciado, pocos estaban dispuestos a enterrarlo en el olvido.

Desde el siglo XIX hasta la era de la prohibición las farmacias disponían de las sustancias controladas primero, y después

vedadas. Opiáceos, cocaína cristalizada para inyectar o en polvo para esnifar y derivados del cannabis y sobre todo el opio, el gran analgésico de entonces, componían los botiquines.

En 1908, Uruguay quiso obligar a los farmacéuticos a no entregar dos veces cocaína u opiáceos sin prescripción médica. El uso de aquellas drogas se restringió a dentistas, veterinarios y médicos. En 1925 el estado uruguayo comenzó a regular las drogas que las convenciones internacionales querían controlar. Las elegidas fueron el opio, el cannabis y la cocaína.

La llamada Comisión del Opio de la Sociedad de Naciones tenía por objetivo desterrar el consumo, sobre todo el que no verificaban los médicos. De forma paulatina se decretó la cantidad de recetas que un especialista en salud podía entregar a su paciente mensualmente. Uruguay recortó el uso de estas sustancias o las confinó para fines estrictamente medicinales, como es el caso de los opiáceos que se siguen usando hasta hoy.

Durante el régimen del dictador Gabriel Terra se prohibió y reprimió el consumo. Según los reportes oficiales de la época, quienes usaban aquellas drogas pertenecían a todas las clases sociales y cada vez más llegaban a las menos favorecidas. El uso estaba de moda en la aristocracia, los jóvenes *snob* y los *cafishos*. Por lo menos eso publicitaban las autoridades políticas y algunos médicos en decenas de folletos, conferencias y exposiciones parlamentarias.

«Toxicomanía» fue la palabra que usaron para referirse a este fenómeno, expresión siempre ligada al mundo de amenazas que acechan la supervivencia de la raza humana.

El combate puso en alerta a todo el país, especialmente a sus órganos represivos y sanitarios. Estas sustancias quedaron relegadas de la legalidad y se ampararon en su antagonista, la ilegalidad. El hampa de los cabarets la ofrecía. En ese mundo, por cierto bastante distinto al de cien años atrás, permanecen hasta el día de hoy las drogas llamadas ilegales. La excepción es la ma-

rihuana, que en estos tiempos está volviendo a ser regulada en la legalidad, después de un largo exilio.

\*\*\*

En 1906, el presidente, don José Batlle y Ordóñez, quiso estatizar la producción de alcohol. La industria estaba prácticamente monopolizada por el empresario francés Jules Meillet y las rentas estatales de la comercialización fluían al exterior desde los mostradores uruguayos.

Hubo contienda parlamentaria que se laudó por la medianera. La expropiación de los bienes fabriles del francés que solicitó el gobierno al Parlamento, fue imposible, pero el Estado pudo cobrar impuestos a los alcoholes que venían del extranjero.

Terra, ya dictador, creó ANCAP en 1931, cuando su administración compró la destilería al francés. Acto seguido, el Estado se adjudicó el monopolio de la refinación de alcoholes. Así, las rentas generales del Estado se embolsaban una parte sustanciosa de la venta de alcohol.

Pocos años después, Terra también reguló el mercado de drogas —ya por entonces de tráfico internacional ilícito— decretando el monopolio de su producción, importación y exportación. Algunos laboratorios nacionales se hicieron cargo de la refinación y también la multinacional Bayer. Ellos proveyeron al Departamento de Farmacias del MSP de las drogas necesarias para los procedimientos médicos que las requerían. Desde entonces unas cuantas toneladas de opiáceos y cocaína empezaron a ser celadas por poderes supranacionales. La Sociedad de Naciones y su Comisión del Opio centralizaban el control. Uruguay la integró en Viena hasta que estalló la Segunda Guerra Mundial.

Desde mediados de los años 30, el gobierno programó una campaña radial y hasta cinematográfica sobre los efectos que esas drogas podían producir en el cuerpo social. Crimen,

prostitución, pérdida de valores, angustia y muerte. No existían estudios científicos que avalaran los peligros pregonados, pero sí una moral principista.

Las drogas, con las que algunos se recreaban y otros hacían terapia, estaban recluidas al espacio privado, pero en aquel momento se instalaron en el discurso público. Había una nueva realidad: lo público era colectivizado por la masificación de la radio, los grandes tirajes de los periódicos y una creciente alfabetización. Desde entonces las drogas se convirtieron en sinónimo de esclavitud, crímenes, tráfico, daños irreparables a la salud, locura, muerte o descontrol. Aunque no hubiera claridad sobre ello sino más bien oscuridad.<sup>1</sup>

Aquella campaña fue exitosa: el consumo se redujo también en hospitales y farmacias. Hubo una cierta presión sobre la oferta aunque en los países latinoamericanos no productores, las drogas eran más bien una excentricidad difícil de obtener.

En 1961 se aprobó la Convención Única sobre Drogas en Naciones Unidas. Uruguay todavía estaba en falta con aquel convenio y debía ratificar el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Poco antes del Golpe de Estado de 1973, el Parlamento creó una comisión para estudiar el tema de las drogas. El trabajo legislativo, del que participaron entre otros la doctora Adela Reta, no se disolvió durante la dictadura cívico militar.

El Consejo de Estado cívico militar retomó el asunto y envió delegados a una serie de encuentros sudamericanos hasta que dictaminó un decreto-ley. Su aprobación era parte de un asunto de seguridad hemisférica propiciado por Estados Unidos. En 1971

---

1 Recién en 1992 y gracias a las investigaciones en Israel —donde se permiten las pesquisas científicas— se descubrió que el cuerpo humano tiene receptores cannabinoides. La farmacodinámica de la marihuana está en su apogeo hoy, aunque con dificultades por la prohibición.

el presidente Richard Nixon proclamó la guerra contra las drogas en todo el planeta y América Latina, región productora, fue una prioridad en aquel combate sin cuartel.

El Acuerdo Sudamericano de Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP), firmado en 1972 en Buenos Aires, fue el instrumento regional acordado por agencias internaciones, Estados Unidos y los países latinoamericanos para el combate en términos policiales a la oferta y también a la demanda de aquellas drogas.

Toda la región suscribió el acuerdo desde 1972 en adelante. La dictadura uruguaya lo ratificó en 1974 con la Ley 14.294 que, en parte, todavía sigue vigente. Aunque el acuerdo internacional lo pedía, se decidió no criminalizar el consumo de drogas que admitió en el artículo 31 de la ley.

En 1998 el Parlamento modificó la ley. Se pretendió dar mayores libertades al usuario, exceptuando al consumo de la esfera penal. Quedaba «exento de pena» quien «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», se puede leer en la primera ley de drogas votada en democracia, la 17.016.

\*\*\*

Aquellas sesiones de la Cámara de Diputados habían disparado una segunda intervención del hoy senador frenteamplista Luis Gallo. Por entonces, era representante por Canelones, donde además residía y ejercía su profesión, la medicina.

En 1995 Gallo hizo una exposición parlamentaria de media hora sobre el fenómeno de la «drogadicción». Pedía racionalidad y sugería abordar el tema «con mente abierta»:

Al ciudadano se le debe dar información veraz sobre las drogas que sea clara, objetiva y científica. [...] Esa información, además

de ser un derecho que adquirió ese ciudadano se debe constituir en el principal instrumento de un programa educativo y preventivo.

También había palabras del entonces diputado sobre el estigma que recae sobre los usuarios de drogas:

Quando está probado que tanto el alcohol como el tabaco, drogas legales, influyen más negativamente en la morbilidad y mortalidad del Uruguay.

Gallo se preguntaba si no sería momento de iniciar un debate, tal vez fuera necesario «tomar caminos diferentes en las estrategias seguidas hasta ahora». También anotaba que del tema pueden haber opiniones «diversas» y que en «nuestros propios electorados tendremos divergencias de encare».

En la misma sesión parlamentaria, el diputado del Partido Nacional, Agapo Palomeque, llamó a considerar «los grandes problemas nacionales, despojándonos un tanto del ropaje político partidario para encarar frontalmente» esta cuestión de las drogas.

Las palabras de Gallo estaban motivadas en un fenómeno insoslayable, el creciente consumo de drogas en la juventud. Como doctor y con hijos adolescentes, observaba en su barrio, en una ciudad que es un pueblo y donde todo el mundo conoce a cada cual, las consecuencias del consumo de drogas.

A finales de los años ochenta las drogas azuzaban la crónica roja y las columnas amarillas de la prensa. Gallo decía:

Entonces, empecé a involucrarme, conversando con la muchachada que conocía, tratando de transmitirles confianza, sólo quería saber cuál era la problemática. Quería saber del tema, sin estigmatizar. Muchas veces se aislaban en lo suyo cuando

un adulto quería llegar a ellos. A lo mejor tenían un problema y existía la posibilidad de solucionarlo a través de un tipo de relacionamiento sano. Capaz se podía encontrar alguna solución, aunque fuera parcial.

Ese acercamiento tan difícil con los jóvenes era, acaso, producto de la desinformación reinante sobre las drogas en la sociedad de aquel momento. Una herencia que todavía pesa como una mochila. El Estado tuvo el monopolio de la información y también del tratamiento hasta por lo menos la segunda legislatura tras la democracia. De drogas sólo hablaban los ministros o las altas jerarquías de la salud pública. A mediados de los años ochenta, las comunidades terapéuticas empezaron a solicitar permisos para hacer tratamientos. La salud y la información dejaban de ser un monopolio estatal y pasaban a la órbita civil.

Sesenta años después de la primera prohibición, las drogas seguían siendo presentadas públicamente como un demonio en la Tierra, causantes de todos los tipos de males, entre ellos la pérdida de la razón. Se comparaban con un ticket de entrada y una escalera ascendente al mundo del delito, hospitales psiquiátricos y cárcel para luego caer, estrepitosamente, en la muerte; en ese orden, con ese barullo.

Gallo evoca aquel tiempo como un camino obstruido por la desinformación que no permitía elegir con libertad:

La estrategia era que la droga debía prohibirse pero los hechos demostraron que las medidas tomadas no pudieron bloquear el avance del consumo. Las estrategias empezaron a fracasar y crearon un entorno grave desde el punto de vista de lo social y del delito. En el camino se descuidó un aspecto fundamental: dar información adecuada para que la persona tomara una decisión racional.

Gallo no era el único que pensaba de esa manera. Por aquella época, y con matices, existía un núcleo de profesores de derecho y juristas con una postura muy liberal sobre las libertades individuales en este campo. Los doctores Ofelia Grezzi, Adela Reta, Gervasio Guillot, Milton Cairolí, Germán Aller y Jorge Pereira Schurmann, entre otros, fueron algunos de los catedráticos más destacados en la defensa de las libertades individuales.

También existió cierta discusión a la interna del Partido Socialista y en algunos sectores liberales del Partido Colorado. Algunos en el movimiento juvenil conocido como Coordinadora Anti Razzias también creían en algo llamado legalización.

El 10 de octubre de 1998, mientras se votaba en Diputados lo que sería la Ley 17.016, Gallo volvió a tomar la palabra. Dijo que era necesario votar la ley que proponía el gobierno, pero advertía que no era exclusivamente con leyes que se podían resolver asuntos como el abuso de las drogas, el lavado de activos o la estigmatización:

Si en el próximo siglo estas estrategias represivas en materia de educación y prevención no dan resultado, tal vez tengamos que pensar en algunos aspectos de la legalización.

El mensaje en la botella quedó flotando en el río.

## HABLAR DE LEGALIZACIÓN

En 2001 el presidente Jorge Batlle (Partido Colorado) declaró públicamente la necesidad de pensar en una «legalización» de las drogas. Lo hizo en Chile, rodeado de presidentes de la región y periodistas.

De vuelta en Uruguay, aclaró el asunto:

Este finalmente es un problema económico que tiene repercusiones en todo lo demás, en la cuestión moral, en la cuestión familiar, en el desarrollo de los seres humanos y de los jóvenes particularmente. Pero aquí es un problema económico. Si ese polvito (la cocaína) valiera diez centésimos no habría organizaciones dedicadas a recoger mil millones de dólares.

Habló como el liberal que es y se apoyó en pensadores de su mismo cuño, como Milton Friedman y Gary Becker, adalides y devotos practicantes del liberalismo económico en todo el mundo. Estos teóricos de la economía defendieron, desde los años 70, en EEUU y cuando su prestigio estaba en la cresta de la ola, una postura claramente favorable al blanqueo de los capitales en el juego de la libre oferta y la libre demanda. Friedman y Becker fueron proactivos, militaron para que las drogas de tráfico ilícito estuvieran en el mercado de bienes como cualquier otro producto.

— ¿Jorge, vamos para adelante con esto?— preguntó a Batlle el prosecretario de Presidencia de aquel entonces y responsable de la Junta Nacional de Drogas (JND), Leonardo Costa.

— Usted haga lo que tenga que hacer— respondió Batlle en el Edificio Libertad, sede de gobierno por entonces.

Casi 15 años después Costa rememora:

Pensé: vamos para adelante, cambiamos todo. Salí contentísimo, era más o menos lo que creía y me gustaba la idea. Era una auto-

rización para trabajar autónomamente en un tema que requería un cambio de óptica absoluto.

Aquella oficina en el antiguo Edificio Libertad tenía un dejo prohibicionista muy fuerte. El 'no a las drogas' había sido el principal discurso construido puertas adentro y afuera. «Era casi una apología moral de la prohibición», opina Costa.

Así y todo, las políticas de drogas viraron el rumbo. Batlle y Costa se respaldaron en una visión política liberal y un pragmatismo nunca antes visto. Pero sus ideas parecían no convencer ni adentro ni afuera de su partido. Eran una franca minoría administrando un magrísimo presupuesto.

Sin embargo, Costa y Batlle no estaban solos. Gervasio Guillot, por entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia, respaldó en radio y televisión la idea de Batlle. El gobierno llevó a la práctica medidas acordes con el escenario planteado. Costa renunció a controlar o monitorear las operaciones policiales de reducción de la oferta desde la JND. Encargó el desafío al Ministerio del Interior. Batlle le había dicho a Costa «haga lo que tenga que hacer». Y Costa lo hizo, tratando de borrar ciertos prejuicios:

El cambio de eje fue no hacer hincapié en si el consumo de drogas está bien o está mal, sino en dar información.

En aquel momento la JND firmó varios convenios con organizaciones de la sociedad civil para transitar un camino inexplorado. Buscaron llevar a algunos barrios una respuesta pública con otro rostro al fenómeno del abuso de sustancias. Con El Abrojo se pudo sostener por un tiempo «El Achique»: un ómnibus en Casavalle en el que usuarios con consumos problemáticos tenían un lugar, un entorno seguro donde se pretendía disminuir los riesgos y daños asociados al uso de drogas pero también construir un espacio amigable para actividades culturales.

Otra ONG, IDES, repartió jeringas para el uso de cocaína inyectable en el Cerro de Montevideo. Las jeringas evitaban el contagio de hepatitis y enfermedades de transmisión sexual. El objetivo era que los usuarios no padecieran más problemas de los que ya tenían con el abuso de una droga tan nociva. Por primera vez Uruguay practicaba reducción de riesgos y daños.

Con Grupo de Cavia y Encare la JND trabajó en otros estratos culturales desde la misma perspectiva. También se decretaron las primeras ordenanzas para los centros de tratamiento a las adicciones. Era algo que nunca se había hecho aunque habían proliferado los espacios laicos o religiosos para el tratamiento desde hacía más de 10 años. En el plano educativo se editó, con la participación de ANEP, la guía *Medidas Preventivas y Manejo de Situaciones Vinculadas a Usos Problemáticos de Drogas en Centros Educativos*. Esa guía imitaba a un programa español de la época. Su objetivo era empoderar a profesores y maestros, buscar la participación de las familias en una discusión lo más abierta posible. Estaba amparada en el conocimiento científico y orientada a la divulgación general.

Costa se había propuesto un desafío, pasar de una concepción moral a una humanista:

Había que empezar a trabajar una idea donde el consumidor pasara a ser el centro de la política, donde se reconociera al consumo problemático o no problemático. Lo que no podía pasar más era la discriminación, ni disfrazar un consumo como una patología que merece un castigo moral. La política basada exclusivamente en la represión al narcotráfico, que también había que hacerla, tomaba al consumidor como parte de una cadena y pensaba que había que salvarlo en función de un abstencionismo absoluto.

Con esa perspectiva la SND editó la guía *Drogas: más información menos prejuicios* con el apoyo técnico del gobierno español.

El libro se repartió en escuelas y liceos de todo el país. La idea fue empoderar a usuarios y sus entornos con herramientas validadas para un conocimiento del fenómeno lo más integral posible.

Las diferencias políticas, los escasos recursos con los que contaba la Secretaría Nacional de Drogas y la crisis económica impidieron el avance de aquella política que proponían Costa y el ex presidente Jorge Batlle. Pero una discusión subrepticia, avivada tenuemente por algunos académicos, ciertos hombres y mujeres políticas, jueces y un puñado de especialistas en salud, había sido captada por un presidente y la había hecho pública. Esa permisividad estatal, sumada al uso de marihuana entre jóvenes, cada vez más expandido y notorio, fue llevando el tema a la esfera política, por algunos sectores de la militancia juvenil. El estado reconocía el uso de drogas, ya no como una cuestión intolerable sino como un asunto para abordar con paciencia, que no condenara a miles de jóvenes.

## EL PROBLEMA DE LA PASTA BASE

La pasta base es algo más que el remanente de alguna de las tres cosechas anuales de coca. Es algo más que su maceración con carbonato de potasio y querosén en una de las dos zanjas que se abren en la tierra para su fermentación. Esa viscosidad verdusca que llegará a ser cocaína se machaca, se filtra y reposa hasta que el ácido sulfúrico concentrado termina de hacer su trabajo. Eso es la pasta base. La cocaína sigue un proceso de más filtrados y decantaciones con acetona, ácido clorhídrico y alcohol puro. La pasta base no completa la transformación, probablemente por un tema de oportunidad en el mercado. Pero también porque los precursores químicos, desde el inicio del Plan Colombia a principios del año 2000, son cada vez más difíciles de encontrar en el territorio donde la cocaína se producía industrialmente hasta ese momento.

Los precursores químicos se controlaron drásticamente en Colombia. Con ello, la materia prima y las capacidades 'fabriles' se dislocaron en el hemisferio americano. La producción se fue recostando al sur de Los Andes. Colombia plantó menos coca, pero Perú lo hizo cada vez más para abastecer a la región sudamericana y sobre todo a los mercados del norte, los más demandantes y rentables. Hasta llegar al usuario sudamericano la pasta base se va transformando y se convierte en cualquier otra cosa porque la cortan con decenas de productos, la adulteran para agrandar la rentabilidad de la llamada droga para los pobres. Entre los cortes habituales más utilizados está la cafeína, que potencia el efecto eufórico y la taquicardia, además de la rápida y fuerte dependencia de sus usuarios. En las adulteraciones también usan anfetaminas, lidocaína, xilasina y levamisol, según los estudios hechos en Uruguay.

Su impacto en el cerebro es instantáneo. El 'subidón' eufórico es tan alto como el 'bajón' que sobreviene a la privación. Su consumo excesivo ha llevado no sólo a los uruguayos sino a cientos de

miles de latinoamericanos, en su mayoría jovencísimos, a socavar los lazos parentales, a tensar los vínculos primarios hasta destruirlos. La JND estima que hay 9 mil usuarios de pasta base en el país. La mayoría trabaja en empleos precarios, en la calle.

El consumo de pasta base, aunque abarca a una minúscula cantidad de habitantes, tiene una altísima relevancia. Por un lado, causa un gran daño en el estado físico y en el aparato psíquico de los usuarios regulares. Por otro lado, la pasta base se convirtió en un soporte para el amarillismo en los medios de comunicación masivos, que habitualmente amplifican las consecuencias del fenómeno y lo reducen a explicaciones baladíes.

La pasta base llegó en el peor momento del Uruguay, después de una crisis económica devastadora que llevó a más del 30% de los uruguayos a la pobreza. Llegó por múltiples caminos.

Susana Mallo, decana de la Facultad de Ciencias Sociales, sitúa al fenómeno en un contexto de ausencia de oportunidades de desarrollo individual y colectivo, ubicando la desilusión juvenil en el epicentro del consumo:

Producto de la crisis aparece la pasta base, la desilusión, el desencanto, la necesidad de huir de realidades que son terribles. Hubo un quiebre cultural y la pasta base sirvió de tapadero para otras cosas.

Leonardo Costa evoca que durante su gestión el uso no era tan visible, pero era creciente. En su último discurso en la OEA-CICAD, insinuó que el control de los precursores químicos iba a generar una sustancia más barata:

Teníamos una preocupación por los pequeños guetos que iban generando organizaciones criminales por el control de espacios, y eso se fue multiplicando mucho más. Es un tema que lo veía venir y lo dije en más de una ocasión. Pero ante la impotencia de qué no podíamos hacer mucho. Creo que eso al Uruguay lo agarró

desprevenido, pero eran tantos frentes que había en ese momento que sin duda se complicó mirar esto como una prioridad.

En la CICAD dije que lo que estaba pasando con el Convenio Marco del Tabaco (donde los estados se comprometieron a una regulación controlada) iba a pasar con la marihuana. Pocos entendieron qué tenía que ver y como lo decía Uruguay no era importante para nadie.

El ministro del Interior por estos días, Eduardo Bonomi, ensaya su explicación de cómo ingresó la pasta base a Uruguay:

La pasta base no entró en el 2002. Entró en 1997, 1998, 1999. Entraba para ser descompuesta, refinada y venderse como cocaína. En Uruguay los narcotraficantes compraban fuera, pagaban la mitad contado y la mitad después de colocarla. A partir del 2001 cuando el dólar se disparó de unos nueve a 36 pesos, quedaron endeudados totalmente y la salida que encontraron fue vender directamente la pasta base, sin los costos de descomponerla. Crearon el consumo, y cada vez crecieron más grupos para abastecer el mercado. Después de 2005, cuando comenzó a crecer el poder adquisitivo de la sociedad, la pasta base entró en todos los estratos, no sólo en la periferia. Pero cuando aumentó el poder adquisitivo hubo una vuelta paulatina a la cocaína y la marihuana, así empezó a bajar el consumo de pasta base.

La instalación de fábricas o cocinas de pasta base —sobre todo en Argentina aunque en Uruguay también se encontraron algunas— y la crisis, más algunas sequías de marihuana en los expendios clandestinos, hicieron de esa sustancia la *vedette* del tema drogas en aquel tiempo, en los albores del nuevo milenio. Entonces, se utilizó y sirvió como un preciso chivo expiatorio para explicar lo que son las drogas, sus consecuencias e impactos en la sociedad. Una explicación muy parcial, pero una fenomenología que trasunta

hasta hoy las páginas de los periódicos, los horarios centrales de la televisión y los diálogos interpersonales, todo con buen *rating*. Ello permitió, en buena medida, que la pasta base, su mercado y sus usuarios tuvieran atención mediática y también sanitaria.

El sociólogo Rafael Paternain, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, está a cargo del primer diploma en Regulación y Control del Mercado de Marihuana que otorgará la casa de estudios a partir de un convenio con la JND.

Paternain además estuvo al frente del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio del Interior y ensaya una respuesta a qué es la pasta base:

Hay una cuestión instalada hace 20 años, por lo menos, de una relación indisoluble entre los jóvenes pobres, el consumo de drogas y el delito. Predomina en el imaginario, producto de expansiones y una profunda crisis socioeconómica que dejó muy expuestos a sectores vulnerables a la entrada al mercado de determinadas drogas. La droga pasó a ser como una especie de gran reductor explicativo, una variable independiente para explicar el delito. Y después que terminó el proceso de la crisis, en lugar de entender las vulnerabilidades que habilitaron ese proceso, la droga pasó a ocupar ese gran elemento que permite llegar a dos cosas. Primero, llevar la descripción del proceso del delito a explicaciones culturales generales. Después, a cuestiones de subjetividades bastante descontroladas en niveles de determinados sectores sociales.

El consumo de pasta base está segmentado socialmente. Comparte la georeferencia de la pobreza y la exclusión. Según la Quinta Encuesta Nacional de Hogares de 2011, un 1,1% de la población la consumió alguna vez en su vida. Y un 0,2% en el último mes. Cuando nos detenemos en esos consumidores, vemos que habitan los barrios menos favorecidos en el reparto económico.

Pero no sólo en esos territorios. La pasta base se consume mayormente en solitario, por personas con trabajos precarios y también entre quienes no tienen techo. Un 36% de los usuarios está en situación de calle.

## APUNTES SOBRE USO DE MARIHUANA

La marihuana tiene otras particularidades. Su consumo se distribuye de forma más homogénea en la sociedad y se extiende a ciudades, barrios y pueblos del Uruguay.

Las estimaciones del Observatorio Uruguayo de Drogas (2011) indican que un 20% de la ciudadanía la consumió alguna vez en su vida. Ese dato la ubica como la droga preferida de los uruguayos después del alcohol, el tabaco y los psicofármacos. El pico de consumo se sitúa entre los 18 y los 25 años y aunque años atrás eran los hombres los que la usaban con mayor frecuencia, las mujeres que admiten usarla son cada vez más. En 2007 casi un 40% de los estudiantes de secundaria en Montevideo, entre 17 y 18 años, había probado el porro.

Se dice habitualmente que la población uruguaya tiene una percepción de riesgo que es baja. Pero las encuestas dicen otra cosa. En el 2007, el 77% los jóvenes consultados por la Cuarta Encuesta Nacional de Hogares decía que fumar marihuana habitualmente es malo, una proporción similar sostenía lo mismo respecto al tabaco.

La relación de los uruguayos con la marihuana tiene una larga historia. Después de su prohibición y a partir de la apertura democrática, el consumo se extendió, probablemente auspiciado por factores culturales aún poco explorados en la bibliografía nacional. La consolidación de culturas «alternativas» y su necesidad de desmarcarse, la incorporación de las drogas en las letras del rock nacional y posteriormente en cumbias y plenas, su aparición en ciertas literaturas y, seguramente, el descubrimiento del placer que provoca fumarla asociado a bajos impactos fisiológicos, hicieron que la marihuana se consumiera cada vez más. Con los años la marihuana se impuso entre los jóvenes y en sus espacios públicos. Recitales, estadios de fútbol, centros educativos y de esparcimiento nocturno, todos fueron invadidos por el aroma a

zorrillo que desprenden los terpenos y los flavonoides, dos de los compuestos orgánicos que ocasionan ese olor tan particular que se fue instalando en Montevideo, en la costa y de a poco en el resto del país en los últimos 15 años.

La popularidad de la marihuana creció entre los estudiantes pero también en los barrios. La marihuana y las drogas se territorializaron a partir de los años 90 cuando brotaron las «bocas», sobre todo en las periferias, pero también en varios puntos del centro de las capitales. Más acá en el tiempo se deslocalizaron con la aparición de los *delivery*.

La marihuana prensada, que de marihuana tiene poco, comenzó a aterrizar desde Paraguay en los albores del nuevo milenio. En los 70 y 80 los mochileros iban a buscarla a Brasil o Paraguay organizando colectas entre amigos. Luego fueron delincuentes quienes se especializaron en el comercio y se dedicaron exclusivamente al contrabando de marihuana por tierra.

El ex presidente, Jorge Batlle, reveló un nuevo modo de burlar las aduanas: las avionetas tiraban ladrillos de marihuana prensada en campos del Uruguay. Llegaron a tener sus propias pistas de aterrizaje. El país no contaba con un sistema de radares sólido y los países vecinos tampoco. Narcotraficantes como Omar Clavijo llegaron a robar una avioneta para hacer lo suyo: cargar en origen y descargar en destino marihuana y también cocaína.

¿La demanda se había ampliado? ¿El uso de avionetas era una simple forma de llegar de un país a otro más fácilmente? Nadie tiene una respuesta clara, porque el fenómeno descansa en los análisis de la policía especializada y en las fragmentarias declaraciones de quienes llegaban a los juzgados.

## **POLÍTICAS DEL PRIMER GOBIERNO PROGRESISTA: DISCUSIÓN Y MOVIMIENTO**

Durante el gobierno del doctor Tabaré Vázquez se sumaron, en un camino incipiente, nuevas directrices sobre atención en salud al uso problemático de drogas.

Una de las primeras orientaciones gubernamentales de aquel período, fue la creación de un espacio coordinado por el Ministerio de Salud Pública para evaluar la asistencia a usuarios problemáticos de drogas y elaborar una estrategia.

El análisis de la comisión planteaba una visión crítica:

Uruguay, al igual que otros países de América Latina, ha visto incrementada la demanda de drogas. Asimismo, se han identificado cambios cuali-cuantitativos del consumo en las últimas décadas. Existe un concepto casi monolítico por el cual se considera a «la droga» como una amenaza externa de carácter altamente destructivo. Tabaco y alcohol, sin embargo, no son visualizados tan dramáticamente. La visión dominante, altamente negativa de las drogas, no produce en el cuerpo social actitudes proactivas que generen una acción manifiesta en el tema. Cuando se consulta sobre quién debe tener la responsabilidad del tratamiento de la temática, se presenta una «ajenidad», delegándose en las instituciones —más precisamente en el Estado— las acciones. Otro elemento que emerge en el discurso dominante es focalizar el consumo de drogas en los sectores juveniles. El joven es el consumidor por antonomasia; lo cual desconoce la alta prevalencia de consumos, sobre todo de drogas legales en los adultos. [...] En lo que refiere al abordaje del problema de las drogas, la respuesta tradicional del sistema asistencial ha sido, salvo raras excepciones, de corte abstencionista; requiriéndose la abstinencia como requisito para la asistencia. Relevamientos estadísticos internacionales efectuados en poblaciones de consumidores de

drogas muestran que existe un pequeño porcentaje que estaría dispuesto a renunciar a todo consumo. Por lo tanto el enfoque abstencionista excluye a la mayoría de usuarios del contacto con los sistemas asistenciales.

La administración privilegió la atención al usuario problemático en dependencias médicas como el Portal Amarillo, inaugurado en 2005, y propuestas similares como El Jagüel en Maldonado y Casa Abierta en Artigas.

Estos espacios fueron multiplicándose con el tiempo e incorporaron exclusivamente personal especializado en el abuso de drogas, con lineamientos científicos de enfoque psico social para la atención y en algunos casos la prevención.

Hasta entonces el sistema de salud no tenía una respuesta ordenada y pautada para los consumos problemáticos de drogas. En 2008 el Sistema Nacional Integrado de Salud obligó a las mutualistas a brindar este servicio. La fiscalización de las herramientas utilizadas por las comunidades terapéuticas o religiosas para tratar las adicciones empezó entre 2007<sup>2</sup> y 2013.<sup>3</sup> Cuando se aprobaron por primera vez dos decretos que obligaron legalmente a las clínicas a contar con cierto número de personal médico y terapéutico especializado. También se comenzó a exigir ciertas características imprescindibles para espacios exteriores y estándares mínimos para los interiores.

Consultado por la prensa, el ex presidente Vázquez se mostró abierto a dar un amplio debate sobre el tema drogas. En los grupos juveniles del partido de gobierno, la legalización seguía tomando impulso.

---

2 Decreto 35/007. Disponible en [http://infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/NormasHabilitacionCentrosTratamiento.pdf](http://infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/NormasHabilitacionCentrosTratamiento.pdf)

3 Decreto 487/113. Disponible en [http://infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/reglam\\_centros.pdf](http://infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/reglam_centros.pdf)

Las primeras expresiones públicas de la sociedad civil se hicieron escuchar desde mayo de 2005. Las manifestaciones reivindicando el uso del cannabis comenzaron con el primer gobierno de izquierda, la sociedad civil y ciertos grupos políticos juveniles parecían sentirse más cómodos para plantear la demanda públicamente.

También hubo un marcado cambio en la postura uruguaya en los foros internacionales y el país comenzó a gravitar en la discusión sobre drogas y derechos humanos.

El psicólogo Milton Romani, responsable de la Secretaría Nacional de Drogas en ese período, recuerda que el primer movimiento que hizo el gobierno fue alinear las políticas de drogas con el Plan de Emergencia:

La emergencia social tenía su correlato en materia de drogas. Nuestras prioridades fueron la salud, el combate al lavado y la gestión del fondo de bienes decomisados (al narcotráfico) que nos llevó mucho tiempo. El asunto era encarar un problema social y económico. Un cambio de la regulación para mí era imposible, había otras prioridades.

Cuando en 2008 Uruguay fue electo para integrar la Comisión de Estupefacientes, un órgano político de Naciones Unidas (NNUU) integrado por 53 países, Romani sugirió «posicionar al país con una óptica crítica acerca de la situación»:

Debutamos en NNUU promoviendo ese mismo año una declaración sobre la debida integración de los instrumentos de Derechos Humanos con las políticas de fiscalización. Fue una batalla política y diplomática brutal.

El primer esfuerzo surgió de un diálogo informal entre la JND, el Transnational Institute (TNI) y la Washington Office on Latin

America (WOLA). El trabajo de estas organizaciones y algunos gobiernos se volcó en la resolución 51/12, que inauguró un asunto que hasta el momento no estaba en los diálogos y mucho menos en la agenda: los instrumentos de Derechos Humanos debían integrarse a la fiscalización de las drogas. Las violaciones a estas garantías universales venían dejando una huella sanguinaria que ya era visible, no sólo en Centroamérica, donde la disputa es frontalmente violenta, sino en todos los países donde las respuestas al fenómeno drogas pasan por la criminalización del usuario, de las clases menos favorecidas o de los campesinos pobres en los países productores.

La resolución fue «un avance en el discurso» en el enfoque sobre las drogas, opina Romani, que representó a Uruguay ante la Organización de Estados Americanos (OEA):

Ahora, cuando discutimos una flexibilización de las convenciones, la resolución 51/12 nos permite decir que además de las convenciones están los instrumentos de Derechos Humanos. Es un avance político. Pero los países no quedaron vinculados a ella para incorporarla en la fiscalización. Sí existe un impacto en la mirada del asunto. Antes no se hablaba de Derechos Humanos, las convenciones de fiscalización no tienen una sola mención a esa perspectiva, ahora me parece que ha quedado como una referencia ineludible.

\*\*\*

La presión contra los usuarios de cannabis que practicaban el cultivo en el hogar para evitar la pésima calidad de la marihuana paraguaya y eliminar el contacto con el mundo que rodea a su acceso, fue en aumento desde los años 70.

La presión de los dispositivos institucionales de represión fue lo que motivó que los usuarios se juntaran. Así le ocurrió a varios grupos de la sociedad civil que se formaron primero para defender

su libertad como simples usuarios y luego para reafirmar el derecho a acceder a marihuana de calidad. Ocurrió así con la Asociación de Estudios del Cannabis, que desde el 2005 se conocía como PlantaTuPlanta, le pasó a la Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabis, a la Movida Cannábica de Florida y a otros grupos.

Pro Derechos, que por entonces era ProLegal, nació como un desprendimiento de un núcleo político de jóvenes para pedir un cambio en las políticas de drogas. El colectivo participa en la defensa de otros asuntos vinculados a la agenda de derechos. En buena medida nació como un catalizador de una sensibilidad generacional: terminar con la contradicción de que el consumo de drogas sea permitido por las leyes cuando la práctica institucional lo condena.

Cuatro integrantes de la asociación fueron presos por tener un cultivo que compartían; presumiblemente habían sido denunciados por algún vecino.

Diego Pieri, recuerda esos tiempos:

Además de sufrir en carne propia el prohibicionismo, nos dimos cuenta de lo injusto que era socialmente. Nosotros habíamos podido juntar plata para pagar un buen abogado que los defendió y los sacó al otro día sin que padecieran un proceso penal. Nos dimos cuenta que eso nos había pasado por tener algunos contactos. Pero la gente que no tiene recursos para contratar al abogado ideal ni contactos, lo sufre mucho peor. Empezamos a ver esos casos y denunciarlos.

Esa detención fue el detonante de la unión para un grupo de jóvenes que estaban dispersos en la militancia partidaria. Así crecieron también los otros movimientos que confluyeron en una coordinadora, la de Liberación de Cannabis, donde también participaron grupos barriales como La Plazita. Todos estaban medianamente unidos y se movían entre los actores políticos para conseguir algún cambio legislativo.

Las demandas sociales fueron cambiando con el tiempo y también con la apertura de los gobiernos y otras fuerzas políticas a un debate en aumento. La polémica ocupaba cada vez más espacio en los medios de comunicación, pero también se planteaba cada vez más en la agenda política y social del país.

En agosto de 2011 se realizó el primer Debate Nacional sobre Drogas, organizado por ProDerechos, IELSUR y El Abrojo y auspiciado por varias agencias gubernamentales (JND, MIDES-INJU, IMM) y de cooperación internacional como la Open Society Foundation. Expertos del exterior, académicos, políticos, periodistas, organizaciones de rehabilitación y muchos otros participaron del encuentro. La conceptualización del debate alertaba críticamente sobre la idea de que «el tratamiento público y cotidiano (del tema drogas) se (mantenga) en el terreno de lo superficial, monopolizado por representaciones simplistas que han demostrado su incapacidad de dar cuenta del asunto con eficacia y racionalidad».

La principal demanda de los movimientos era que cesaran las detenciones y que no se estigmatizara una conducta privada admitida por la Constitución y las leyes de drogas aún vigentes en el país.

\*\*\*

La criminalización de los usuarios paradójicamente comenzó con la despenalización del consumo que habilitó la Ley 14.294 de 1974. Nueve años después, la doctora Adela Reta, observando la persecución a los usuarios, planteaba que perseguir una plantación destinada al consumo individual no era punible porque era un acto preparatorio de una conducta impune, la de consumir drogas.<sup>4</sup> Una parte significativa de los catedráticos de

---

4 Reta, Adela. Análisis de los resultados de la aplicación de la Ley N° 14.294 sobre estupefacientes y psicotrópicos, en Revista de Derecho Penal N° 3, Ed.

la Facultad de Derecho defendió esta tesis y la fue sofisticando. Coincidían en que se criminalizaba al usuario y que el bien tutelado por el Estado era la salud y no la imposición de una conducta a la ciudadanía.

No eran los únicos que pensaban de esa manera. El estudio «Cárceles y Drogas en el Uruguay» de la socióloga Giorgina Garibotto, develó que más del 43% de las 1.574 detenciones por drogas realizadas por la Policía entre 2006 y 2009, fueron por menos de nueve gramos de marihuana. Una cantidad bastante baja para que alguien pudiera pensar en su venta.

Tiempo después la docente Gianella Bardazano, de la Facultad de Derecho, hacía foco en las prácticas judiciales que confabulan contra los derechos de personas que usan drogas:

Pese a que las disposiciones de la legislación penal de drogas enuncian que el consumo forma parte de las acciones privadas de los hombres que, por no atacar el orden público ni perjudicar a terceros, están exentas de la actividad de los magistrados [artículo 10 de la Constitución de la República], las prácticas interpretativas [de los jueces] muestran decisiones que reflejan tratamientos jurídicos distintos a situaciones similares, a la vez que una fuerte reducción de los actos que se consideran no punibles, criminalizando de facto lo que se considera penalmente irrelevante *de iure* [De facto o para el Derecho]. De esta manera, la convicción moral de los juzgadores, con arreglo a la cual se atribuye significado normativo al sintagma ‘cantidad razonable destinada exclusivamente al consumo personal’<sup>5</sup> constituye una forma encubierta de penalizar la posesión de drogas para consumo personal. A esas prácticas penalizadoras

---

FCU, Montevideo, 1981.

5 Ley 17.016, artículo 31.

contribuye no sólo la decisión legislativa de delegar en órganos inferiores la determinación del campo de aplicación de las reglas, sino también la tipicidad de peligro que presenta la legislación sobre drogas.<sup>6</sup>

En el verano de 2011 Alicia Castilla de 66 años y Mauricio Balitzki fueron presos por tener plantas en el fondo de su casa.

El caso de los cultivadores no pasó desapercibido para el espectro político ni para el movimiento social.

---

6 Bardazano, G. (et al) (2012): *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. En Aporte Universitario al Debate Nacional sobre Drogas, p. 58, Ed. CSIC, UdelaR, Montevideo.

## **SOCIEDAD CIVIL Y SISTEMA POLÍTICO: HACIA LA LEY**

El espectro político acusó recibo del golpe. Los diputados Daniel Radío del Partido Independiente, Luis Lacalle Pou del Partido Nacional, Fernando Amado del Partido Colorado y Sebastián Sabini, Nicolás Peryera y Nicolás Núñez del Frente Amplio, se reunieron para ver si podían acordar posiciones en torno a una idea: algún tipo de descriminalización del cultivo en el hogar y la reglamentación de determinada cantidad para porte personal.

El gran disparador fue el caso de Castilla y Balitzki. Alicia Castilla, por entonces de 63 años, había sido detenida en el Fortín de Santa Rosa (Canelones) con una veintena de plantas. Mauricio Balitzki, de 40 años, fue llevado a la cárcel de Canelones porque tenía media docena de plantas. A este caso se sumaba la muerte, por un incendio accidental, en 2010 de un joven en la cárcel de Rocha que fue procesado con prisión por llevar un porro a un amigo detenido. Era febrero de 2011. Y la sociedad civil solicitó frente a la Suprema Corte de Justicia la liberación de los detenidos y una reforma legal que permitiera el cultivo en el hogar para uso personal de marihuana.

El año anterior, el 10 de noviembre, el diputado del Partido Nacional Luis Lacalle Pou, había presentado en la Cámara de Diputados un proyecto de ley para permitir el cultivo de plantas de marihuana y su cosecha en el interior de los hogares. También pretendía habilitar las investigaciones científicas y los usos medicinales.

En el mismo año había comenzado a trabajar la Comisión de Adicciones de Diputados, motivada por las consecuencias del consumo de drogas en la sociedad, particularmente de pasta base.

La Comisión recibió, en una primera etapa, a más de treinta instituciones o agrupaciones, entre las que se contaban las facultades de Derecho y la de Medicina, organizaciones de la sociedad

civil y religiosas, variados especialistas y organismos estatales especializados como la JND, el MSP, MIDES, INAU y otros.

También concurren representantes del Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. El doctor Germán Aller, uno de sus integrantes, remarcó que no existe delito en el consumo de drogas «porque la persona está haciendo un ejercicio de libre disposición de su cuerpo». El especialista sugirió intentar una «liberalización controlada» de las drogas:

Si en el país no se castiga al que consume, la lógica indica que debiéramos permitir acceso lícito a aquello que en realidad se puede consumir.

La Comisión Especial de Adicciones, Consecuencias e Impacto en la Sociedad Uruguaya, labró en octubre de 2011 tres informes finales, uno del Partido Colorado, otro del Partido Nacional y el informe en mayoría del Partido Independiente y el Frente Amplio.

Este último pedía políticas públicas de Estado sobre drogas. Y «el respeto a los derechos humanos, el realismo, la solidaridad, la búsqueda de eficacia, eficiencia e integralidad. Sobre la base de un enfoque multi y trans disciplinario que integre el conocimiento científico».

Los protocolos de atención, recursos humanos y materiales para una buena atención frente al uso problemático de drogas siempre fueron, cuando no inexistentes, altamente deficientes.

Los diputados del grupo de trabajo revisaron la idea predominante en el imaginario colectivo sobre drogas y adicción:

El uso de drogas no es sinónimo de generación de adicción. La adicción es una de las manifestaciones de los usos problemáticos de drogas. Se habla de usos problemáticos cuando resulta afectada

una o más áreas vitales de un sujeto: su salud psíquica y/o física, relaciones de pareja y/o familiares, trabajo, estudio, socialización, economía y su relación con la ley. [...] Diferentes tipos de usos problemáticos son: la dependencia química; el abuso; y el consumo no dependiente (o casual) que genera situaciones problemáticas. Luego existen usos que no son problemáticos y que están relacionados con externalidades positivas: sociabilidad, investigación científica, recreación y terapéutico, son los más habituales.

También remarcaron que el consumo problemático es una manifestación de la adicción e interactúa con problemas sociales como «la desintegración de lazos familiares, pérdida de roles, dificultad de acceso a los servicios esenciales como salud, educación, de acceso al mercado de trabajo, violencia doméstica, accidentalidad en el tránsito, violencia en espacios públicos, e inseguridad, por nombrar los más acuciantes».

Para responder a estos fenómenos que se conectan con los problemas asociados al uso problemático de drogas, la Comisión solicitó «políticas pertinentes».

En ese sentido, los legisladores se inclinaron por la práctica médica conocida como reducción de riesgos y daños. Es decir, crear programas y prácticas aplicadas para quienes usan drogas de manera problemática o no. Según las recomendaciones de la doctora Raquel Peyraube, que cita la Comisión, se trata de una política en salud para «personas que no quieren o no pueden parar de consumir, y que están orientadas a reducir en lo posible los daños vinculados al efecto de la droga, al efecto de la modalidad de uso y al efecto de la respuesta social al problema».

La Comisión también pidió «una buena educación» para que «el sujeto controle su consumo dando respuesta adecuada a: cómo, cuándo, dónde, con quién y para qué» usar drogas. A su vez consideraron relevante que se tomaran en cuenta «los efectos

contextuales y familiares que operan en cada individuo y que terminan determinando los diferentes tipos de consumo».

Paralelamente, remarcaron la necesidad de «corregir contradicciones en la actual legislación, considerando que no se castiga al consumidor pero sí el acceso a determinadas sustancias, por lo que se debería permitir el acceso a las mismas, de otro modo se constituye una falta».

El desafío que planteó el informe en mayoría fue el de buscar «una política pública integral» para «tratar a los consumidores problemáticos como usuarios de salud y no como delincuentes», incluyéndoles «en el sistema de salud y no en el sistema carcelario».

La Comisión propuso habilitar algún tipo de mecanismo para que la población usuaria de cannabis accediera al consumo que hace casi cuarenta años está previsto por las leyes.

La declaratoria parlamentaria en mayoría pidió la despenalización:

Desde el punto de vista cultural la despenalización contribuiría a disminuir la estigmatización de los consumidores y particularmente la de los jóvenes consumidores, así como las inadecuadas e inconvenientes asociaciones automáticas entre consumidores de marihuana y delincuentes, situación que la actual normativa, no solo presagia sino que promueve, en la misma medida que obliga a los consumidores a la comisión de un delito para conseguir la sustancia.

También hubo recomendaciones para controlar el mercado de tabaco y dar una respuesta eficiente y científica al uso problemático de pasta base. En paralelo, se reafirmó la necesidad de un debate en el país para pensar y actuar en el tema de las drogas de tráfico lícito o ilícito.

\*\*\*

El diputado Sebastián Sabini presidió la Comisión Especial de Adicciones. Y también participó activamente del proceso que culminó con la regulación del mercado de cannabis.

Ahora recuerda que no todos los legisladores de su fuerza política estaban de acuerdo con el Informe Final de la Comisión, pero empaparse en el tema fue haciendo ceder las resistencias:

Algunos legisladores fuimos a la Comisión, escuchamos a los académicos, a los abogados, a la gente de Derecho, a las comunidades terapéuticas, a las autoridades de la JND; todo eso te va dando un conocimiento muy profundo, fueron muchas horas de trabajo. Y eso daba respaldo.

Sabini mira hacia atrás. Se enfoca en aquel momento impreciso cuando empezó a prestar atención a las consecuencias sociales de la prohibición de las drogas de tráfico ilícito. Cita la presentación del libro «Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina», organizada por WOLA en Montevideo. En el estudio hay un capítulo sobre Uruguay que escribió la investigadora Giorgina Garibotto sobre el impacto de las políticas de drogas en el sistema carcelario. Los resultados eran crudos.

Cuatro años después recuerda:

No tenía clara la dimensión del problema de Derechos Humanos, tenía muy claro el problema de los usuarios, la contradicción para el acceso, pero lo que me ayudó en la investigación fue ver cómo afectaba eso a sectores sociales menos favorecidos.

## EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

En los primeros seis años que México se puso al hombro la guerra contra las drogas, más de 121 mil personas perdieron la vida por la violencia asociada al narcotráfico o su combate. Oficialmente, los datos arrojan que existen más de 15 mil desaparecidos. Extra oficialmente las estimaciones son más escalofriantes. Políticamente la situación no puede ser peor. Varios estados están completamente dominados por el poderío de grupos criminales que producen y distribuyen drogas, principalmente para exportar a Estados Unidos y Europa.

El gobierno federal mexicano declaró en 2006 la lucha a verdaderos narco-estados enquistados en todo el país. Territorios donde la única fuerza pública que gobierna es la de la corrupción que emana del tráfico de drogas, el secuestro, la extorsión y el lavado de dinero, principalmente. Concejales, diputados, abogados y periodistas son y fueron asesinados a diario. La población civil es la víctima número uno del terror, lleva la marca de los grupos paramilitares que trabajan para los jefes del narco. El narco produce y exporta desde México a los mercados más rentables no sólo cocaína, sino también marihuana, opioides, metanfetaminas y otras drogas.

La guerra empezó con 3.000 soldados en Michoacán, donde reinaba la Familia Michoacana, una extraña aleación de autodefensas, narcotráfico y una verba plagada de valores cristianos radicales. La guerra se trasladó a casi todo México. En 2006 se decretó el cierre del espacio aéreo y los traficantes se instalaron en otros países de Centroamérica que habían estado ajenos al problema del narcotráfico hasta que estos grupos del crimen organizado se aliaron con pandillas, maras y grupos delictivos locales para traficar, por tierra y mar, cocaína y otras drogas a Estados Unidos y Europa.

La interdicción de fuerzas de seguridad extranjeras y locales en México, Colombia, Bolivia y Perú, llevó a una reconfiguración

del negocio del narcotráfico que, según algunas estimaciones, vendieron 151.000 millones de dólares en 2003 sólo en el mercado minorista del hemisferio americano. La renta mundial por tráfico de drogas llegó a los 320.000 millones de dólares, según las estimaciones de Naciones Unidas para el mismo año.<sup>7</sup>

Sólo entre 2000 y 2005 el gasto en defensa para desarrollar el Plan Colombia insumió 10.700 millones de dólares. Sus financiadores, Colombia y en segundo lugar Estados Unidos, invirtieron en la militarización y en una serie de iniciativas sociales y de fomento laboral cuya eficacia ha sido duramente cuestionada.<sup>8</sup> Es tanto el dinero invertido en la guerra contra las drogas en Colombia que las cifras no están claras. El *Government Accountability Office* de Estados Unidos estima el gasto en 5.500 millones de dólares, exclusivamente para al combate militar, entre 2000 y 2007.

El plan en alguna medida fue exitoso. Pero en otra, no. Los grupos que operaban en Colombia se trasladaron a otros países u otros territorios. Los colombianos dislocados le dieron paso a los grupos mexicanos que se hicieron de un oligopolio más que rentable.

Los teóricos mencionan tres movimientos tras las grandes interdicciones en América Latina. El «efecto globo» es aquel que se produce cuando la represión llega a un territorio y los grupos se trasladan a otro lugar, la eterna cacería del gato y el ratón. En Bolivia entre 1991 y 1994, los cultivos se trasladaron de Chapare a Beni y luego de Chapare a Yungas en 2000. En Perú se trasladaron entre 1985 y 1990 desde el Alto Huallaga al Valle de los Ríos Apurímac y Ene, una zona conocida por su acrónimo (VRAE). En Colombia entre 1994 y 2000, pasaron del Guaviare a Putumayo y de allí a las fronteras con Venezuela y Brasil.

---

7 UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2005.

8 Mejía, Daniel. *Evaluación Económica del Plan Colombia*. En Cuadernos Fedesarrollo, N° 29, octubre, Colombia, 2009.

El traslado de cultivos a las fronteras es otro fenómeno que los estudiosos denominaron «efecto membrana». Traficantes y productores aprovechan la porosidad de las divisorias internacionales valiéndose de la escasa coordinación de los organismos de seguridad. Pasó en Bolivia, donde los grupos se trasladaron hacia las cercanías de Brasil y Perú. En Perú se cobijaron cerca de Bolivia, Brasil y Colombia. Y desde Colombia se instalaron próximos a Brasil, Panamá, Perú y Venezuela. Todos estos movimientos cristalizaron entre 1994 y 2004.

La tercera consecuencia que registraron los especialistas fue el «efecto mercurio». Es la dispersión de los cultivos hacia cuencas y micro cuencas en cultivos más reducidos que antes. En cinco años (2002 a 2007) Bolivia pasó de tener dos cuencas a siete. Colombia fue invadida en 23 departamentos en 2004, frente a los 10 donde había cultivos en 1990. Perú pasó de nueve a 19 entre 1999 y 2002.

Por otro lado, el negocio del narcotráfico se dispersó entre minicárteles y clusters de negocios. Las estimaciones en Perú indican que los cinco cárteles que había en 1996 se multiplicaron a 35 cuatro años más tarde. En 1992 había dos cárteles en Colombia, el de Medellín y el de Cali, en 1999 ya eran 242 minicárteles. En 1997 en Bolivia existían dos grandes pero en 2002 ya contaban con 242 minicárteles.<sup>9</sup>

En medio de ese estallido de violencia que expande el miedo y la impotencia, se creó una comisión de notables latinoamericanos. La mayoría de ellos habían estado involucrados de una u otra manera en el combate más frontal contra los grupos criminales, probablemente los mejor organizados del planeta.

---

9 Cabieses, Hugo. *Erradicación de Coca y políticas de drogas en el Perú: anatomía de un fracaso anunciado*. En "América Latina Debate sobre Drogas", pp. 199-204. Eds. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Asociación Civil Intercambios, Buenos Aires, 2011.

Por esas razones y porque fueron ellos quienes pelearon en la primera línea «contra las drogas» y sus cárteles se creó la Comisión Latinoamericana sobre Democracia y Drogas, que integran, entre otros, los ex presidentes de México, Ernesto Zedillo, de Colombia, César Gaviria, de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, el escritor Mario Vargas Llosa y el ex secretario de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, entre otros ilustres.

En 2009 su declaratoria fundacional no hacía más que pasar revista al pasado reciente:

En las últimas décadas se siente el aumento del crimen organizado tanto por el tráfico internacional como por el control de los mercados domésticos y de territorios por parte de los grupos criminales.

También vislumbraban una violencia amenazantemente endémica:

Un crecimiento a niveles inaceptables de la violencia que afecta al conjunto de la sociedad y, en particular, a los pobres y jóvenes. [Además] la criminalización de la política y la politización del crimen, así como la proliferación de vínculos entre ambos se refleja en la infiltración del crimen organizado en las instituciones democráticas. La corrupción de los funcionarios públicos, del sistema judicial, de los gobiernos, del sistema político y, en particular, de las fuerzas policiales encargadas de mantener la ley y el orden.

La salida que plantearon era la descriminalización:

Que debe realizarse a través de un enfoque de salud pública con mirada científica, habilitando la tenencia de marihuana para consumo personal y reorientando las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas.

La primera conclusión y la última del grupo de trabajo fue que la guerra contra las drogas estaba perdida y que la innovación en materia de políticas públicas más que necesaria, era imprescindible.

En abril de 2012 el presidente colombiano Juan Manuel Santos, en la inauguración de la VI Cumbre de Jefes de Estado de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Cartagena de Indias, dijo muy claramente que cien años después de iniciada la guerra global contra las drogas había que evaluar sus resultados y cambiar la pisada:

Resulta más que oportuno, conveniente, hacer un alto en el camino para hacer una evaluación; para establecer simplemente dónde estamos y para dónde vamos. A pesar de todos los esfuerzos, inmensos esfuerzos, inmensos costos, tenemos que reconocerlo, el negocio de las drogas ilícitas sigue pujante, la drogadicción en la inmensa mayoría de países es un grave problema de salud pública, y el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo. Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema que, sin prejuicios ni dogmas, contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad.<sup>10</sup>

Santos pidió una revisión de las políticas de drogas y un estudio a la comunidad del hemisferio americano. La OEA tomó nota.

---

10 Discurso del señor presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, (2012) en la Sexta Cumbre de las Américas, 23 de abril, Cartagena de Indias, Colombia. Disponible en: <[http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement\\_santos\\_inaugural\\_es.pdf](http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_santos_inaugural_es.pdf)>

## LA APUESTA DEL GOBIERNO DE JOSÉ MUJICA

En marzo de 2012 el presidente José Mujica comunicó a sus ministros que se conformaría un grupo de trabajo para analizar dos asuntos que le preocupaban: el aumento de la violencia y la criminalidad y sus consecuencias en la convivencia ciudadana, particularmente en los sectores más vulnerables de la población.

El análisis gubernamental decía que la violencia en los espectáculos públicos, sobre todo en los partidos de fútbol, y las peleas callejeras, venían en aumento. También que los espacios públicos como aglutinadores de la vida barrial, estaban en creciente deterioro. Que la magnitud de la violencia crecía y se manifestaba en robos, asaltos y también en los ámbitos educativos, donde los casos de maestras y profesoras agredidas empezaban a ser frecuentes. A este panorama el gobierno sumaba la violencia en el hogar contra niños y mujeres, los accidentes tránsito y conductas riesgosas como las carreras de automóviles y motos, llamadas picadas.

El trabajo para buscar alguna solución recayó sobre el Gabinete de Seguridad que había sido creado diez meses antes con el objetivo de coordinar «acciones gubernamentales vinculadas a la conservación del orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior», como señala el decreto publicado por el Poder Ejecutivo.

Para analizar estos fenómenos se conformó un gabinete de seguridad ampliado que contó con la participación de los ministros del MIDES, el MSP y el MEC.

La síntesis que hacían era que existe «una pérdida de respeto por la vida humana y la convivencia ciudadana» y que «es ése el corazón del problema» que toda la sociedad debe enfrentar según el documento Estrategia para la Vida y la Convivencia que el Poder Ejecutivo presentó el 19 de junio de 2012.<sup>11</sup>

---

11 Estrategia para la Vida y la Convivencia, disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)

También hicieron hincapié en que la carrera por el éxito fácil y el consumo exacerbado eran importantes componentes de la escalada en la violencia:

Las expectativas de reconocimiento social están centradas [...] en meteóricas carreras en mundos que terminan siendo irreales para la mayoría. [...] Es una manera de encarar la vida desde la visión del éxito individual y la búsqueda incesante de mayores niveles de consumo, que expresan en esta escala de valores distorsionada la satisfacción individual. [...] Los individuos generan medios múltiples para la obtención de esos fines consumistas que alteran la propia convivencia ciudadana y mercantilizan el concepto de felicidad.

Otro análisis que hacía el gobierno era que mejores indicadores económicos, como el pleno empleo, la baja de la pobreza y de la indigencia, y los mayores niveles de consumo, no traen consigo un menor índice de delitos. Por el contrario, la visión oficial decía que «se acrecientan diversas formas de anomia social y transgresión».

\*\*\*

A mediados de mayo de 2012 dos jóvenes ingresaron a una cervecería de Montevideo, sobre la avenida 8 de octubre, y sin más asesinaron a uno de sus empleados, Gastón Hernández. Los asesinos fueron a un centro de compras tras el homicidio y el robo. Una mujer les había encargado el crimen. El caso se aclaró rápidamente y los tres responsables fueron presos. Pero esa muerte violenta despertó alarma pública y diversas reacciones políticas. El senador Alfredo Solari, del Partido Colorado, pidió públicamente al gobierno un día de duelo por el asesinato. El presidente José Mujica respondió que durante junio se realizarían varias jornadas dedicadas a la reflexión sobre la convivencia.

Desde 2008, la principal causa de temor entre los uruguayos, dicen repetidas encuestas, es la seguridad. El ministro del Interior Eduardo Bonomi desde el lugar que ocupa en el Gabinete planteó el asunto en sus términos:

En el mediano y largo plazo hay que apostar a las mejoras económicas y las políticas sociales. Pero en el corto plazo el que empezó una carrera delictiva la sigue, no va a dejar de robar. Si querés resolver el problema con actitud totalmente represiva, como pueden ser leyes más duras, baja de la edad de imputabilidad y más dureza de la Policía, no se resolverá. Es verdad que tiene que haber mejor atención policial. Pero las leyes acá son lo suficientemente duras. Está comprobado en el mundo que no es endureciendo las penas que disminuye el delito. El camino es otro, es generar condiciones que corten el proceso que va a tener consecuencias dentro de 10 o 20 años. Pero al que está delinquiendo lo tenés que ir a buscar. Hubo ingenuidad pensando que el crecimiento económico y las políticas sociales evitarían el problema. Eso no es cierto. El extremo de que la política dura evita el delito tampoco es cierto. Debemos desarrollar políticas policiales pero [también] sociales y económicas que ayuden a poner un fin al problema, hay que enfocarse en las dos cosas.

Esa fue la razón que arguyó el gobierno para en 2012 instalar los «megaoperativos», las plazas de convivencia y el reforzamiento de políticas sociales en aquellos barrios de Montevideo y Canelones donde el Ministerio del Interior entendió que había que intervenir con mano dura y políticas sociales.

El presidente José Mujica reunió al gabinete de seguridad ampliado. Quería hablar, en el marco de la conmemoración del 19 de junio, natalicio de José Artigas, prócer patrio, sobre la convivencia social y la seguridad.

En cadena de radio y televisión Mujica pidió la colaboración de toda la ciudadanía para recuperar valores. Convocó a recons-

truir una coexistencia tolerante que rescatara la importancia de la integración para recuperar lo que la fractura social disoció.

Al día siguiente, en conferencia de prensa, el ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro, el del Interior, Eduardo Bonomi, y el de Desarrollo Social, Daniel Olesker, presentaron quince medidas que pretendieron contribuir a crear un ambiente favorable al desarrollo de la vida en su más amplia acepción.

Medidas que se propusieron al Parlamento o que se decretaron. Entre ellas, la reparación económica a las víctimas de delitos, el agravamiento de las penas para la corrupción policial, la venta de pasta base y la protección de menores de 18 años en los espacios informativos de televisión. También se modificó el sistema de evaluación de resultados en las comisarías, se innovó en el patrullaje policial, se construyeron siete plazas de convivencia para ofrecer actividades culturales, sociales y deportivas y se propusieron una serie de actividades de educación en el tránsito. Además, se aumentaron las penas a los menores de edad: antes podían estar hasta seis meses en una penitenciaría, ahora el máximo era de un año.

Probablemente la medida que más repercusión tuvo, fue la de la «regulación controlada» de la marihuana. En aquella conferencia de prensa se dieron pocos detalles sobre los mecanismos por los que se pondría en marcha. Simplemente se mencionó que el Estado se reservaba el monopolio de la producción y la comercialización del cannabis.

El ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro, a más de dos años de aquel anuncio, enumeró las motivaciones que llevaron a proponer esta medida:

Cuando en el Gabinete se discutieron los problemas atinentes a la violencia opiné como ministro de Defensa. Este tema [el de las drogas] era un componente importantísimo de la violencia que hay en la sociedad, especialmente en el área metropolitana. La

violencia en Uruguay tiene un mapa y la pobreza también, es el área metropolitana. Ese problema geográfico no ha sido atendido como es debido, se lo dije a todos los ministros del ramo. No es una violencia generalizada en todo el país, pero la convivencia está podrida en todo el país y se ajusta como anillo al dedo a una parte del país y a lo mejor algo tiene que ver el asunto de las drogas.

Fernández Huidobro dice que cuando salió de la cárcel, en 1986, el consumo de drogas estaba instalado y que alguna gente joven que lo rodeaba «se fumaba un porrito a mis espaldas». Estudió el tema con referencias del exterior y publicó varias columnas en el diario La República sobre la necesidad de legalizar las drogas desde hace ya unos cuantos años.

Cuando el asunto de la convivencia estuvo arriba de la mesa del Gabinete, Fernández Huidobro dijo que era necesario abrir otro tiempo:

Dije que estaba convencido que la de las drogas era un guerra inútil y cada día más perdida y que ya se había perdido en otros países de América Latina hacía tiempo. [...] El Uruguay es un país que por su tamaño tiene ventajas comparativas.

Algo similar percibió el ministro del Interior Eduardo Bonomi en junio de 2012 en un almuerzo informal de ministros del Interior del Mercosur en Buenos Aires:

En el almuerzo, que es más descontracturado que los encuentros formales, apareció este tema puesto por el embajador de Colombia [Carlos Rodado Noriega], que dijo: nosotros no tenemos derecho a trasladar el problema de la guerra a las drogas a otros países, además no está dando resultado. Sugirió buscar caminos nuevos, habló de la legalización, habló de las diferencias de enfoque que había entre Álvaro Uribe y el presidente Juan Manuel Santos, que

era más proclive a la autorización de la legalización. Una ministra dijo que no quedaba otra que legalizar. Yo me mantuve bastante callado, nosotros estábamos discutiendo el tema. Pregunté qué es lo que había que legalizar. La ministra dijo que el consumo. Le respondí que en Uruguay el consumo era legal y el problema lo tenemos porque los usuarios, cuyo consumo está legalizado desde 1974, tienen que hacerlo a través de alguien que comete un delito porque vende, porque entra en lo que es narcotráfico. Y la legalización del consumo no lo soluciona.

«Entonces tendremos que ir más lejos», dijo la ministra.

## CAMBIO DE PARADIGMA

La estrategia de la Junta Nacional de Drogas para el período 2011- 2015 hacía hincapié en aspectos de salud, derechos humanos y combate al tráfico de las drogas que las convenciones internacionales penan. La JND se desmarcaba del paradigma del prohibicionismo:

Los enfoques prohibicionistas [y] las concepciones de guerra a las drogas extendidas a nivel internacional han tenido como consecuencia causar más daño, generar más violencia y corrupción y no han tenido éxito en cuanto a las metas que persiguen. El modelo de tipo prohibicionista, que ha sustentado el peso político, cultural y presupuestal totalmente desbalanceado hacia la reducción de la oferta, está siendo cuestionado por su ineficacia e ineficiencia. Debe primar un criterio de proporcionalidad de las penas con la entidad de la ofensa en drogas. Se debe impulsar un enfoque que busque la integración de las Convenciones y la legislación de drogas actuales con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Desde esta óptica, entre otras, deben ser debatidos el propio marco legal actual y las Convenciones que rigen el tema [...] El enfoque de derechos y garantías individuales debe conjugarse con un fuerte clivaje en los lazos sociales solidarios y compromiso con los sectores que viven en la exclusión social y cultural. El enfoque de salud pública, de convivencia y seguridad ciudadana es un desafío de integración social y de reconocimiento del derecho de terceros. La promoción y desarrollo social de los sectores más vulnerables supone fortalecer la capacidad de crear autonomía, libertad y capacidad para construir ciudadanía con un enfoque de solidaridad y de cuidados autogestionados entre todos y todas.

En 2011 ya había dos proyectos de ley en el Parlamento. Uno era el del diputado Luis Lacalle Pou, que admitía el cultivo

de cannabis en el hogar sin restricciones siempre y cuando fuera para uso personal.

El otro proyecto era el que el diputado Sebastián Sabini había conseguido acordar con algunos actores de la bancada de gobierno, con Daniel Radío (Partido Independiente) y Fernando Amado (Partido Colorado) tras la detención de Alicia Castilla y Mauricio Balitzki.

La primera intención del proyecto, que nació en marzo de 2011, era que el Estado se hiciera cargo de la producción y la comercialización de marihuana. Pero en las conversaciones con los cultivadores de la Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay (AECU) y los activistas de ProDerechos, se optó por otro camino: el de presentar un proyecto de ley que reconociera la legalidad del cultivo de cannabis en el hogar. Se fijó un límite de ocho plantas hembras en floración y también la cantidad que una persona podía portar en la calle o en su casa, 25 gramos.

El proyecto de ley, presentado en julio de 2011, preveía la plantación del cannabis para investigaciones científicas y la elaboración de productos terapéuticos de utilización médica. También se pretendían habilitar las plantaciones de cáñamo para productos industriales.

La respuesta atendía la situación más urgente de los cultivadores que sufrieron la persecución durante décadas. El proyecto de ley se integró a la discusión parlamentaria. Y quedó a la espera del devenir de la agenda de la Comisión de Adicciones.

Paralelamente, se estaba consolidando un movimiento social cada vez más fuerte. Por entonces, la Coordinadora por la Legalización de la Marihuana reunía al Departamento de Jóvenes de la central obrera (PIT-CNT), a El Abrojo, IELSUR, Ovejas Negras, las Movidas Cannábicas de Florida, Artigas, Minas, a Fray Bentos Legaliza, el grupo audiovisual Una Nueva Legislación, Cultiva Tus Derechos, la Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay, Prolegal-Proderechos, el Partido Socialista de Trabajadores (Frente

Amplio), Diversidad Colorada y Batllista (Partido Colorado), Unión de la Juventud Comunista del Uruguay (Frente Amplio), Jóvenes Vertiente (Frente Amplio), Juventud Socialista del Uruguay (Frente Amplio), Agrupación Colorada por el Autocultivo y Vamos Montevideo (Partido Colorado), además de colectivos barriales, entre otros.

El movimiento y la plataforma eran grandes. Además de coordinar acciones de cara a la Marcha Mundial de la Marihuana realizada cada mayo y otras actividades, organizaron junto a la Universidad de la República y la Facultad de Psicología, las Primeras Jornadas Universitarias sobre Marihuana en setiembre de aquel año.

Los reclamos apuntaban a que se reconociera la perspectiva de Derechos Humanos en el tema drogas y que una nueva política incorporara elementos de salud pública garantizando el ejercicio «de nuestra libertad como ciudadanos autónomos».

Organizaciones sociales formaron una «coalición legalizadora», como la llamó el sociólogo Carlos Muñoz en 2008.<sup>12</sup>

Según el autor esa coalición legalizadora estaba nutrida de una demanda juvenil ascendente que pretendía terminar con la contradicción jurídica. Era un lazo entre jóvenes que admitían en la reducción de riesgos y daños una propuesta viable para el tratamiento del uso problemático de drogas. Una práctica del ámbito médico que no pretende la abstención sino el empoderamiento informativo de quien usa drogas para que llegue a una paulatina mejora en su estado biofísico y social. Para esta coalición juntarse alrededor de los asuntos de la marihuana significaba tener un reclamo por el que luchar. Algunos veían a la legalización como un fin en sí mismo y otros como un tema más entre una amplia agenda de derechos, que incluía la interrupción voluntaria del

---

12 Muñoz, C. (et al): *¿Qué ves... qué ves cuando me ves? Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles en Uruguay*. Ed. Cotidiano Mujer, Montevideo, 2008.

embarazo o una serie de reformas para defender los derechos vulnerados de las personas LGTB.

El movimiento fue mutando en relación a las oportunidades políticas y según las posibilidades de inserción y acción en un debate que creció hasta hacerse gubernamental y que tuvo en la sociedad civil un gran aliado para el cambio de paradigma que la estrategia de drogas proponía.

\*\*\*

Lauro Meléndez, sub secretario del MIDES, es educador. Comenzó a trabajar con jóvenes el tema drogas en los Centros Juveniles del barrio Sur, a mediados de la década de los noventa.

Recuerda la dinámica que se daba en el barrio:

Un gurí de gorra en la ochava de una puerta recibía autos que paraban. Corría hacia determinado lugar, traía mercaderías, se quedaba con algo de lo que vendía o algo que le daban. Llegaban vehículos de alquiler, veía pasar taxis desde los que no bajaba nadie. El taxista muchas veces hacía lo mismo que el botija. El pasamano, el narcomenudeo, que lleva a la perversión de muchas situaciones, como el trabajo estable. Sacan más plata llevando a alguien a la boca, que con su salario de taxista. Los gurises me decían: «Estás loco, cómo voy a trabajar en las experiencias laborales, si en un día de pasamanos saco más de lo que me podés pagar». Es la perversión de la cultura del trabajo por la del «pichuleo», por la ganancia rápida.

El mercado existe para la maximización de la ganancia. Desde el 2005 lo que hicimos fue quebrar eso, pusimos al estado como garante de los derechos humanos y como agente de cohesión social y en función del acceso a los derechos de las personas. El estado conviviendo con un régimen de mercado es el modelo que quisimos implantar en el combate al narcotráfico y al menudeo.

Todos los gobiernos uruguayos han coincidido en que las drogas y el delito van de la mano. El de Mujica entiende que los aumentos en la violencia mensurables en crímenes de sangre, delitos contra la propiedad o las personas, tienen un vínculo indisociable con dos mundos paralelos pero convergentes, el narcotráfico y el menudeo de drogas. El gran narcotráfico usa al Uruguay como ruta alternativa para el envío de drogas —sobre todo de cocaína— al norte del planeta. El ministerio del Interior visualiza que el narcomenudeo, es decir la venta de drogas al por menor, en las bocas, en los barrios o a través de los *delivery*, muchas veces tiene vinculaciones con aquellos ‘capos’ que luego distribuyen en el área metropolitana.

También llega cocaína en avionetas paraguayas que transportan toneladas de marihuana mensualmente al Uruguay para abastecer exclusivamente el mercado interno.

Aunque varios integrantes de asociaciones ilícitas que distribuían drogas a gran escala o que tenían en el país su base de operaciones fueron atrapados en Uruguay, la enorme mayoría de quienes están presos por delitos asociados a infracciones en la ley de drogas, provienen de un estrato socio económico bajo.

El llamado micro tráfico parece hacer de esos sectores su carne de cañón y nada indica que el fenómeno se detenga; los indicadores muestran más bien lo contrario. Hay cada vez más personas jóvenes presas.

El menudeo de drogas se nutre de redes de economía informal que sustentan hogares o individuos inmersos, mayormente, en condiciones de vulnerabilidad social.

Corren un riesgo costoso, perder la libertad, pero el premio o la apuesta real es la ganancia al final de cada día. La población carcelaria por delitos de drogas ha crecido. El Ministerio del Interior estima que un tercio de la población carcelaria está allí por alguna infracción a las leyes de drogas o por haber robado para comprarlas.

El fenómeno es particularmente comprobable en la población femenina. Según el Censo Nacional de Reclusos para hombres y mujeres, el tráfico y venta de estupefacientes ocupan el 11% del total de delitos. Pero si nos detenemos en la población femenina el dato difiere: de las 699 mujeres privadas de libertad en 2010, un 37,3% estaban encarceladas por esos delitos específicos.<sup>13</sup> En el año 2000 las mujeres que perdieron su libertad por estos motivos, venían de entornos culturales débiles: el 12% no había terminado la escuela primaria, el 28% completó la formación escolar y el 24% tenía el ciclo básico sin finalizar.

El Instituto Nacional de Rehabilitación (2013) mostró que un 24% (205 personas) de las mujeres están en prisión por ofensas a las leyes de drogas.

La mayoría de los actores que trabajan el tema criminalidad concuerdan en que existe poca exploración académica de estos fenómenos y que el camino por recorrer es largo.

Decir que la oferta aumentó porque aumentó la demanda de drogas también se propagó en el discurso público pero en verdad esa variable es sólo una posibilidad. No hay cómo corroborarlo fácticamente.

Lo que sí parece cierto es que la preponderancia de delitos vinculados a las drogas es alta y hay una serie de conductas que la explican, cuando menos parcialmente.

El ministro del Interior, Eduardo Bonomi, entiende que el incremento en la cantidad de personas que se dedican al micro-tráfico de drogas se debe a un nuevo tipo de disputas:

---

13 Vigna A. (2012) Análisis de datos del Censo Nacional de Reclusos desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos, pp. 47-49., s/d. Disponible en: <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/24956/1/infocenso.pdf>

El sensible aumento de la cantidad de grupos que abastecían el mercado interno, aumentó la lucha. Hubo mayor disputa entre esos grupos y sobrevino el ajuste de cuentas y el crecimiento de problemas que esa violencia trajo consigo.

El ajuste de cuentas es un término del argot policial que los actores clave del proceso informativo, los medios de comunicación y sus informantes, resignifican. La disputa por dinero, por un territorio, por un pedazo de mercado prohibido o *legalmente* ilegalizado que se resuelve por medios violentos cobrándose una vida o hiriendo brutalmente a una persona, es lo que se conoce como ajuste de cuentas. La televisión así lo repite día a día.

El mercado interno uruguayo de drogas de tráfico ilícito se configuraría en los pasamano de drogas en las fronteras que delimitan al país.

Dice Bonomi:

Por más que haya crecido en lo interno, Uruguay no es un mercado atractivo para el mundo. Sin embargo, el narcotráfico que usa a Uruguay como ruta alternativa genera un mercado interno con un pago en especias. Diferenciaría al narcotráfico, el más relevante en términos económicos, del narcomenudeo que abastece al mercado interno. Los problemas vinculados al hurto, la rapiña y al homicidio están vinculados al narcomenudeo y no al narcotraficante grande que produce un narcomenudeo y crea esta situación de violencia. El ajuste de cuentas está vinculado a eso. Genera otros problemas: el que está para la venta de drogas no quiere líos en su zona. Entonces, genera choques entre los que venden drogas y alborotan la zona porque cometen rapiñas o hurtos. Pero el problema de seguridad que la gente siente todos los días, no es el del narcotráfico grande aunque es el que termina generando los problemas. La disputa es la del narcomenudeo en los barrios.

En 2010 se lograron procesar a varias personas que componían 37 grupos dedicados al tráfico internacional. También se realizaron 1137 procedimientos por venta al menudeo que significaron el procesamiento de 1520 personas.

El diagnóstico oficial es que estos grupos en disputa por los territorios alteran la convivencia e irrumpen con formas de violencia armada en los barrios periféricos de Montevideo y Canelones, principalmente. Ingresan a la vida de una comunidad y ofrecen esa carrera meteórica de dinero fácil en barrios donde es difícil obtener una renta digna. También se mencionaron casos de personas que cometen robos para hacerse de un capital y cruzan a Buenos Aires por una partida de cocaína o pasta base que colocan en Uruguay al por menor. Cuando se coloca la mercadería en un lugar que ya tiene quien lo abastezca se genera un conflicto. Ocurre también que en el barrio donde algunos venden, otros quieren impedirlo. El territorio se disputa, la venta se defiende con sangre. Asimismo, hay robos violentos a las «bocas»: les quitan el dinero y las drogas. «Esos robos generan peleas y una cadena de problemas que es lo que se llama inseguridad», reafirma el ministro. También hay casos esporádicos de sicariato.

Si forzamos una analogía con cierta realidad centroamericana podemos visualizar lo que los grupos criminales pueden lograr: una amenaza a la democracia cuando desplazan al estado y se apropian del aparato público en todas sus dimensiones. En el camino, llenan de plomo los cementerios con los competidores de su mercado o los políticos honestos, imparten justicia y hasta hacen obra pública.

Bonomi habla de la importancia de El Caribe en esta historia de terror:

La experiencia de El Caribe con el narcotráfico es que el crimen organizado trata de establecerse donde el Estado está ausente o débil. El crimen organizado desempeña tareas del Estado ga-

nándose a la población que le significa un respaldo y una base de acción sólida. [...] En Uruguay el Estado está en todos lados, a diferencia de otros países donde está ausente, pero en algunos lugares es más débil. Por eso debemos fortalecer la presencia estatal y por eso se consideró una Estrategia por la Vida y la Convivencia.

El ministro se muestra convencido de que la represión no resuelve todas las problemáticas y no cree en las leyes más duras contra la delincuencia como solución de largo plazo:

Cuando se plantea el problema que la Policía no interviene en las bocas, el *vox populi* dice: lo que pasa es que la Policía está acomodada. La Policía debe saber donde están todas las bocas. Pero hay dos problemas para cerrarlas. Uno es que cuando se interviene una boca se debe agarrar algo. Si detienen al que vende y no agarran cocaína, una balanza u algo que al juez le permita resolver el caso, no sirve para nada agarrarlo. Y eso no se logra siempre. Hace un tiempo en la boca había una acumulación de drogas. Estaban vendiendo, la Policía entraba de tarde o de noche y estaba la droga acumulada para vender. Ya no funciona así, la droga no está donde se vende, van llevando de a poco adonde venden y cuando la Policía entra no hay nada, o muy poco. Con demorar un minuto tiraron todo al water y se acabaron las pruebas. La Policía tiene la convicción de que agarraron al que está vendiendo pero no lo pueden probar. El juez capaz que tiene la misma idea pero no lo puede probar. Ante eso la Policía no entra a la boca si no puede probar que existe.

Bonomi cita otro asunto:

Lo segundo es que hay un problema de estrategia. La boca no es el problema más grave. El problema es el que abastece a la boca. Si la Policía entra y encuentra 30 gramos de pasta base y procesan

al de la boca, quien lo abastece sigue haciendo negocios con los familiares o le ofrece el negocio al vecino y sigue vendiendo. La policía quiere agarrar al que abastece y todavía sería mejor al que abastece a quien abastece, no al último orejón.

\*\*\*

Dentro del gobierno parece haber primado una concepción que se posiciona en 'la lucha' o 'el combate' a esos fenómenos y que apoya un pie en la represión y otro en una innovación.

Mientras el Gabinete ampliado de seguridad discutía las medidas para la convivencia, Eleuterio Fernández Huidobro, responsable de Defensa, antes de tomar la palabra repasó las columnas periodísticas que había escrito tiempo atrás:

Escribí una serie de artículos sobre el tema. Para mí ya era evidente una legalización, que se venía a Uruguay u otro lado. Ya existía un movimiento mundial muy fuerte, con ex presidentes, ex represores del tema, intelectuales, movimientos y ONG. Leía prensa extranjera porque en Uruguay no había absolutamente nada al respecto. [...] Me convencí que era una estupidez la guerra contra las drogas desatada por el ex presidente de Estados Unidos, Richard Nixon. Esa guerra estaba perdida, era una imposición que venía por intereses que más vale no comentar. Se instaló una imposición de guerra desde el extranjero para todos los países latinoamericanos contra una cosa que hasta ese momento no tenía esos contenidos belicosos. Ese proyecto dio pésimos resultados, dio unos resultados horribles, la guerra está crecientemente perdida en el mundo. Existió una prohibición del alcohol en EEUU que condujo a un fracaso. Me acordé del fracaso batllista cuando se propuso legalizar la prostitución, las casas de citas. Se decía que aquello iba a tener consecuencias catastróficas. Al final, fue lo mejor que se pudo haber

hecho, regular los vicios sociales, controlarlos y que vuelvan con impuestos y otras cuestiones para reparar los daños que hacen. [...] El tema de la legalización lo escribí con mi firma cuando era senador y periodista, lo que me daba una gran libertad de expresión. Sabía que estaba escribiendo sobre temas que podían causar asombro o escozor, pero es una obligación poner el dedo en algunas llagas o algunas incongruencias. No aspiraba a que eso se transformara en nada. Saludé al diputado Luis Lacalle Pou cuando presentó el primer proyecto y lo saludé públicamente. Como yo había escrito antes sobre la legalización tenía que ser coherente.

Fue entonces que lo espetó, sin más. Había que legalizar, regular, controlar muy fuertemente un eventual e incipiente nuevo mercado de la marihuana con una importante participación estatal:

A la droga hay que combatirla de la manera que es efectiva, con racionalidad. Hay que tratar al consumidor problemático dentro de la salud, no como un criminal, no hay que meterlo preso. Y a las mulas menores tampoco. Hay que combatir el narcotráfico y sacarles el mercado. [...] El narcotráfico tiene astilleros y decenas de submarinos en el mundo. La Armada no tiene ni uno. Estamos hablando de las ligas mayores, con el dinero que recaudan pueden comprar armamento sofisticado que no tienen los ejércitos del mundo.

La idea se empezó a evaluar en las reuniones gubernamentales y terminó de hacerse realidad el 20 de junio de 2012 cuando Fernández Huidobro, en conferencia de prensa del Gabinete de Seguridad, anunció la regulación controlada del mercado de marihuana mediante una fuerte presencia estatal.

Hasta el momento la idea no había salido de aquel grupo de trabajo. Mujica había pedido no comunicar un ápice de aquella propuesta.

\*\*\*

Algunos intereses confluían en un camino compartido, el de concretar algún tipo de avance hacia la descriminalización del uso e incorporar la marihuana al mercado como una actividad económica más, aunque con restricciones estatales para su acceso.

Entre las organizaciones de la sociedad civil primó la reflexión y la convicción de que era necesario trabajar en cooperación y estar movilizados. Con matices, idas y venidas, encantos y desencantos, todas las organizaciones se plegaron a la iniciativa gubernamental desde una práctica cooperativa.

La agenda que se podría llamar liberal, la de la Facultad de Derecho, se sumaba a un puñado de académicos, periodistas, médicos y profesionales que validaron una amplia discusión. Pero esa coalición de intereses estaba imposibilitada de cruzar la divisoria del querer y el hacer.

Faltaba voluntad política para que algo pasara. Era necesario un factor sorpresa que seguramente los investigadores podrán enriquecer desde la reflexión histórica. Pero parece claro que se necesitaba una decisión fundamental, la que sólo puede tomar un presidente en un sistema de gobierno presidencialista.

La voluntad del gobierno se mezcló en un torbellino de intereses comunes, incluyendo el trabajo de algunas ONG y filántropos del exterior, con la discusión sobre la temática en foros globales que lleva al menos 20 años. Aunque autoras como Rosa del Olmo ya lo plantearan en la Venezuela de los años setenta. La decisión se mezclaba con ideas liberales como las de Gary Becker y Milton Friedman, que pregonaron la necesidad de blanquear el mercado en el mundo entero. Ellos lo veían como una simple cuestión y oportunidad de libre mercado. Otros lo encuadraron en un asunto relevante que asegurara un derecho esencial del individuo: la libertad para obrar como se quiera, siempre y cuando no se afecte a otras personas. El por qué regular o legalizar se

funda en visiones no siempre convergentes en el plano político. E implicó el accionar consciente y más o menos organizado de diversas personas, instituciones e instrumentos legales.

Al análisis de las experiencias internacionales en Holanda, Portugal, España, Canadá y Estados Unidos, se sumaron las posibilidades históricas y presentes del Uruguay. Además de una identidad marcada por el gobierno de Mujica. Toda esa acumulación culminó en la ley que el Parlamento fue redactando.

\*\*\*

La Constitución de la República obliga. «Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe». Presumiblemente la ley de 1974 haya permitido el consumo de drogas amparada en este mandato. Pero al no reglamentar la forma de obtener las drogas por la vía legal, nació un mercado en la ilegalidad.

Leonardo Costa, además abogado, lo sabe:

Tiene que haber un mercado legal para una sustancia de consumo legal. De lo contrario, va indefectiblemente al mercado ilegal. Es lo que pasa en todo el mundo.

Tres visiones distintas se dieron la mano cuando el presidente José Mujica resolvió que algo se moviera. Por un lado, la alianza tejida para encontrar una solución a los problemas de seguridad pública, donde enfocaba el gobierno. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil y los profesionales liberales que trabajaban coordinadamente para salvaguardar los derechos inherentes a las libertades civiles, auspiciados por las juventudes

que usan cannabis o que no lo usan pero ven en esa iniciativa una oportunidad de descriminalizar a un amplio sector de la juventud que utiliza drogas.

Una tercera visión era la de del presidente José Mujica, la de separar los mercados y habilitar el consumo para empujar cada vez a menos personas al ámbito de la clandestinidad:

Hay más de 100 mil personas, la mayoría muchachos, que esporádicamente consumen algún porro de marihuana por acá o por allá. Y están atrás de la aventura de comprarle algo al narcotráfico, por aquí y por allá, porque todo este mundo es clandestino aunque el hedor se suele ver y sentir por muchas partes. [...] El consumo está a la vuelta de la esquina y ha originado un mercado clandestino que, por la clandestinidad, tiene sus feroces reglas. Es el monopolio de mafiosos.

El presidente es conciente que este juego no terminará nunca:

Cae fulano y cae mengano y cayó una avioneta con esto y lo otro. ¿Cuántas han caído? ¿Cuántas siguen cayendo? Hay cerca de 3.000 presos colindantes con fenómenos del narcotráfico y la droga sigue estando. ¿Por qué? Porque la tasa de ganancia es enorme y siempre hay gente que se la juega por las ganancias rápidas. Esa tasa de ganancia enorme [...] tiende a corromper [...]. Hubo países donde se han financiado campañas electorales. La oferta de dinero y la amenaza sicaria están allí. ¿Quiere plata o plomo?

Para consolidar una propuesta hizo falta construirla. Por eso volaron hasta Uruguay casi todos los especialistas en cannabis y en políticas de drogas del mundo. Lo hicieron los representantes de la sociedad civil que hace años pelean en los foros globales y regionales por alguna alternativa a las legislaciones sobre drogas que oprimen pero sobre todo encarcelan a porciones cada vez

mayores de la población vulnerable de todo el mundo, y a un par de pillos. Los uruguayos también viajaron.

Abogados, politólogos, policías, neurocientíficos, relacionistas internacionales, biólogos, médicos, psicólogos y una larga lista de profesionales empezaron a brindar charlas uno tras otro. Sus exposiciones estaban dirigidas a un público general, especialistas y activistas. También hubo debate a la interna de algunos gremios profesionales. El Sindicato Médico del Uruguay y varias facultades de la Universidad de la República (como Ciencias Sociales, Química, Medicina y Psicología, entre otros servicios) desembarcaron al debate y también llegó el gremio de los dueños de las farmacias comunitarias, la central de trabajadores (PIT-CNT) y los partidos políticos. La movilización, el estudio y la crítica de la propuesta gubernamental brotaron también en los medios de comunicación.

Estalló un debate, nació cierto diálogo mediado por las empresas de información y entretenimiento, los políticos, la sociedad civil y una parte de la población. Pero también nació un diálogo técnico. Uruguay y sus profesionales interesados en la temática, tuvieron por primera vez la posibilidad de participar de reuniones cotidianas, mano a mano, con expertos internacionales de primer nivel que miraban con simpatía la propuesta de Mujica. Llegaron sin cobrar honorarios para presentar sus hallazgos, sus propuestas, para actualizar la bibliografía uruguaya y ponerse a disposición. También aterrizaron cientos de periodistas que desde entonces no paran de llegar.

El debate empezaba. Y también el trabajo para el Parlamento y para el Ejecutivo que comenzaban a imaginarse alguna forma de echar a andar un mercado demasiado extraño, algo que siempre había funcionado en las sombras y ahora debía presentarse como una actividad lícita. Para eso había que plantearse un recorrido que nunca antes se había explorado en el mundo. No era tan claro qué había que hacer para poner a rodar eso que se empezó a llamar regulación y nunca más legalización.

\*\*\*

El ex presidente colombiano, César Gaviria, integra la Global Commission on Drugs. Durante su presidencia (1990-1994) encabezó la última etapa de la lucha armada contra el Cartel de Medellín con el asesinato del narcotraficante Pablo Escobar en 1993.

Esa muerte ocasionó infinitas subdivisiones en minicárteles, la oferta aumentó, las exportaciones y la incidencia del narcotráfico en la sociedad tampoco disminuyeron. Fue para compartir estas experiencias y manifestar su apoyo a la iniciativa uruguaya que llegó a Montevideo.

En conferencia de prensa, organizada por su presencia en Torre Ejecutiva, el prosecretario de Presidencia, Dr. Diego Cánepa se refirió al fracaso de las políticas de drogas prohibicionistas que además de discriminar no son efectivas para manejar las adicciones:

Cuarenta años de prohibición parece un tiempo razonable para evaluar cuál ha sido el resultado que se buscaba. Los objetivos planteados en la región, respecto a las adicciones y las drogas que se transformaron en ilegales, [...] no han dado los resultados que esperábamos. Por lo tanto, lo que se debe hacer, es por lo menos, no quedar paralizado en la inacción. No podemos creer que las medidas no se implementaron bien, de la mejor manera o que no se hizo todo lo necesario. En realidad, el fundamento de esa política tiene un error básico. El prohibicionismo no dio soluciones [...] para generar el control de la adicción y mejores políticas públicas de salud e incluso de seguridad. [...] Como dicen las Convenciones de 1961 y 1971, objetivos de los prohibicionistas, son el control y fiscalización. Y la mejor forma de control y fiscalización es la regulación porque deja de hacer invisible lo que ilegaliza y permite que el Estado a través del conjunto de sus políticas públicas intervenga para generar las

políticas que se requieren. [...] Deberíamos caminar hacia una regulación restrictiva para ver qué pasa. Porque tampoco tenemos la claridad de saber si esto genera mejores resultados, pero tenemos claro que lo hecho no dio resultados. Uruguay quiere ensayar y caminar seriamente con una política que será evaluada en lo que creemos que es el mejor camino con el cannabis. [...] También es una apuesta de inclusión e igualdad. Excluir y tratar como delincuente a quien tiene un problema de adicción es una discriminación muy profunda. Genera una cantidad de patologías en la aplicación de las políticas públicas porque genera incapacidad del estado en resolver un problema de estas características. [...] La mejor solución no es prohibir y pensar que eso va a detener el problema. Estamos convencidos de la regulación y de un mercado regulado.

El gobierno no estaba dispuesto a permitir un juego libre del mercado. «Esto no es un viva la pepa», repitió hasta el hartazgo el presidente José Mujica. El Ejecutivo remarcó varias veces que el control iba a ser un instrumento fundante de este nuevo sistema. Y eso implicó que el Estado tuviera una fuerte participación.

Julio Calzada, secretario de la Junta Nacional de Drogas, hace una analogía y se pregunta qué sería de un departamento como Durazno sin la base de la Fuerza Aérea o cómo se verían las localidades y ciudades pequeñas sin percibir los ingresos de los funcionarios públicos o jubilados y pasivos:

El Estado en Uruguay tiene una presencia simbólica real muy importante. No es el Estado de otros lugares. Aquí construye la nación y por eso es transversal; por eso este país fue el primero en el mundo que estatizó el agua y la declaró un derecho humano. En esta sociedad tan chica todo tiende a monopolizarse, si el agua o la energía la administrara un privado se generaría un monopolio.

Además de la presencia estatal, la regulación del mercado de marihuana se entrecruza con otros elementos que hacen a la idiosincrasia de la iniciativa legal, explica Julio Calzada:

Hay una agenda de derechos, una agenda liberal y está el tema del narcotráfico. Pero hay otro tema que no es si la coca es buena o mala sino que la tienen organizaciones criminales y no se les va a ganar porque el rédito es demasiado alto. Entonces, la única forma que hay para solucionar este tema es abrir un mercado. El modelo tiene que ver con la idiosincrasia del país, podemos creer que hay que modificarla, pero no podemos negar que pensamos de esa manera, está en el ADN del país. Resolvimos como resolvimos el tema alcohol con un monopolio del Estado. No se planteó el monopolio de la marihuana, se planteó un juego de actores económicos con una injerencia importante de actores estatales.

Julio Calzada parafrasea el concepto de paradigma del filósofo estadounidense Thomas Kuhn para recordar que es la acumulación de conocimiento lo que permite mover las cosas en un momento dado:

Las revoluciones de la ciencia o de lo social se producen por una cantidad de acumulación de diversos tipos de experiencia, a veces contradictorias, que llegan a un momento en que no se pueden gobernar. En un momento decantan y aparece una revolución científica. Esa es la explosión, el Big Bang del cambio que dispara una cantidad de esfuerzos y acciones en diversos sentidos que son las que después organizan la fuerza del Big Bang.

## LEGALIZAR, REGULAR O CONTROLAR

La suma de fuerzas, aunque fueran espontáneas, abrieron un espacio para un nuevo tiempo y crearon una nueva materia de reflexión. Legalizar, regular o controlar la marihuana exigió una nueva descripción de su universo, sus componentes y sus impactos. Mover algo a nivel legal implicaba desempolvar el imaginario colectivo. Y eso fue posible, en parte, porque una porción muy significativa de la juventud usa drogas y, también, por la multiplicidad de análisis en el mundo sobre el fracaso de la estrategia prohibicionista.

El magíster Sebastián Aguiar, docente de sociología en la Facultad de Ciencias Sociales y uno de los fundadores de ProDerechos, recuerda cómo se pasó de la reivindicación a una articulación entre organizaciones sociales, el gobierno y la academia:

La demanda antes era micro climática y libertaria. Tenía pocas posibilidades de trascender, aunque Uruguay ya era de los pocos países en el mundo donde había un proyecto de ley fuerte con apoyo de casi todos los partidos, no era improbable que sucediera algo. Pero aprobar una ley en este período de gobierno sin la anuencia de Mujica era improbable.

Tras el anuncio presidencial se creó una comisión en la Secretaría Nacional de Drogas para propiciar el diálogo entre legisladores, responsables de distintas áreas de gobierno, académicos y militantes sociales de ProDerechos, AECU, Movida Cannábica Florida y otros que se iban sumando según la circunstancia o el asunto a discutir, como hicieron los especialistas del exterior que llegaron para dar sus conferencias en Uruguay.

Aguiar evoca aquel tiempo y los sentidos de la convergencia de intereses donde todos dejaban de lado alguna bandera en pos de un camino compartido:

En este lapso las articulaciones permitieron extender el debate, la construcción de una ciudadanía más informada y un avance cultural. En espacios donde nunca se había hablado de estos temas, se empezó a hablar. Permitió también una legitimidad, elaborar una propuesta y al final una ley bastante integral y completa.

Esa alianza explícita se topó con algunas dificultades: las carencias institucionales para llevar adelante la propuesta y los discursos de las fuerzas opositoras a la ley. Además, los mensajes institucionales eran algo contradictorios. Pero el principal asunto era que todos los involucrados debían pensar los términos de una ley. El Poder Ejecutivo no quería tomar esa posta en solitario, y los parlamentarios que trabajaban el tema en la bancada de gobierno tampoco. El desafío debía ser colectivo, era imperioso amalgamar las leyes del Parlamento, la voluntad gubernamental, las aspiraciones y la experticia de la sociedad civil, tomar insumos variados y redactar una ley plausible. El Ejecutivo quería el mayor rigor en el control y esto implicaba reducir las posibilidades de acceso. Las organizaciones sociales, a la luz de la experiencia de los clubes de cannabis en España, pensaban que ese era un buen sistema de acceso a marihuana de calidad. Cada párrafo de la ley fue un asunto de discusión.

Julio Bango, diputado del Frente Amplio que se sumó al grupo de trabajo en ese momento, ya no puede precisar la cantidad de borradores anotados para arribar al consenso general.

\*\*\*

El 8 de agosto de 2012 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley de artículo único para que el estado asumiera «el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de la marihuana o sus derivados».

A esa concepción se le sumaba otro enunciado que proponía enmarcar el asunto en «una política de reducción de daños» que también llamara la atención ciudadana «acerca de las consecuencias y efectos perjudiciales del consumo de marihuana».

El presidente dijo públicamente que la idea era que aquel artículo único fuera un aporte para que el Parlamento discutiera una ley; una ley que podía arrebatarle una porción significativa del mercado a los grupos que se dedicaban a la venta de marihuana. El gobierno estimó la facturación anual de este mercado minorista en unos 30 millones de dólares anuales.

El proyecto de ley que terminó presentando el partido de gobierno en el Parlamento estuvo acompañado de varias justificaciones políticas. Entre las primeras menciones aparece la primera contradicción, el tema de la «inseguridad jurídica»: el uso no es penado pero «los procedimientos para acceder a las sustancias sí». La propuesta gubernamental fue la de «establecer mecanismos claros para el acceso al cannabis especificando la cantidad que se puede plantar para consumo propio» y lo que alguien pudiera tener en su poder. El foco se puso en hacer de las reglas algo claro, evitar las discrecionalidades para «racionalizar» los procedimientos policiales y procesos judiciales que, además, dice la justificación, le implican un alto costo al Estado.

Casi desde el inicio de este proceso, hubo tres objetivos que el gobierno argumentó y subrayó. Primero, separar el mercado de una droga muy popular de otras que no lo eran tanto y que ocasionaban problemas de otro tipo. La marihuana es una droga «democrática», se consume en todas las clases sociales. También se pretendió quitar una porción de las utilidades económicas de verdaderas empresas con poder de fuego y de corrosión dedicadas al abastecimiento de marihuana a través de las bocas o sus intermediarios. Paralelamente, el gobierno pretendía dotar al comercio de marihuana de una legalidad que además permitiera obtener recursos para atender situaciones de uso problemático de drogas y elaborar campañas preventivas sobre riesgos y daños.

Todo eso empezó a girar en el Parlamento en agosto de 2012. Se planteó que hubiera un tiempo para el debate, que auspiciaran la Junta Nacional de Drogas y las Juntas Departamentales de Drogas para llevar el asunto a todo el país. El diálogo fue en ascenso, los medios de comunicación y los encuestadores jugaron un papel preponderante. La propuesta se expandió por todo el Uruguay, entre las familias y entre grupos de pares. Hubo un cierto estallido, difícil de medir ahora, que involucró a sectores diversos de la sociedad. De alguna manera había caído un tabú. Hasta los más añosos empezaron a preguntar qué era ese asunto del porro.

\*\*\*

Las campañas en Uruguay históricamente habían sido concebidas con la idea de prohibir las drogas y amedrentar a la ciudadanía. Desde agosto de 2012 hubo un amplio movimiento para amarrar la marihuana al dique de la transparencia pública y sacarla del oscurantismo.

Los esfuerzos fueron múltiples. Parecía, de hecho, que había una vinculación sinérgica entre organizaciones sociales como la Friedrich Ebert, que abrió sus puertas para una serie de debates entre quienes se juntaron para dar un empujón a la iniciativa.

ProDerechos tomó la posta de encarar una campaña de opinión pública y facilitó la plataforma de Regulación Responsable. Médicos, abogados, artistas, militantes sociales, políticos y hasta futbolistas o periodistas manifestaban un apoyo explícito a ese paradigma en construcción al que empezaban a llamar regulación. Hubo una coordinación pensada para lograr el cambio en la percepción social; querían evitar que la polisemia que permite un término como libertad, no fuera reducida a un asunto de libertinaje.

Tras un diagnóstico inicial decidieron lanzar una campaña de opinión pública para modificar las percepciones populares sobre lo que implicaría la regulación. Se buscaba también siste-

matizar un discurso, transmitir coherencia, privilegiar algunas nociones sobre otras, demostrar que sí se podía, desterrar el miedo y ciertos prejuicios.

Regulación Responsable aglutinó a una amplia gama de sensibilidades. El movimiento heredaba una manera de pensar el tema drogas que venía leudando desde la post dictadura cuando menos. Pero ahora el desafío ya no era hablarle a los convencidos sino a aquellos que podrían cambiar de opinión. Tenían la certeza de que todo eso era posible. Hubo spots publicitarios y material de difusión mientras la bancada de gobierno en el Parlamento empezaba a abrir las carpetas.

Era la primera vez que dos poderes del Estado con capacidad resolutive defendían el acceso legal a esa droga para mayores de 18 años. Su publicidad estaría prohibida y el usuario debería registrarse para plantar o llevarse lo suyo de la farmacia.

Los defensores del nuevo régimen decían que la propuesta era pragmática, que no significaba un «parche» como las leyes anteriores. La defendían remarcando su integralidad porque también incluía al cannabis como una medicina y como una posibilidad para la industria.

Uruguay se posicionó como un actor relevante. Un país que por sus dimensiones, el tamaño de su mercado y el amateurismo de los grupos de microtráfico, parece permitir un experimento social que será atentamente observado dentro y fuera de sus fronteras territoriales.

\*\*\*

La Comisión Especial de Diputados en drogas, adicciones y su impacto en la sociedad canalizó en buena medida el espacio de intercambio y diálogo interpartidario. Pasó de no tener fines legislativos a tenerlos. Las bancadas fueron los espacios de diálogo a nivel de los partidos políticos y también se realizaron decenas de diálogos informales.

El grupo de trabajo creado especialmente para pensar la temática de las drogas siguió recibiendo delegaciones profesionales, gubernamentales y de la sociedad civil. Mientras los partidos se posicionaban, juristas, médicos, químicos, farmacéuticos, psiquiatras, psicólogos y responsables de comunidades terapéuticas dieron su opinión sobre la ley propuesta y sugirieron tales o cuales cosas.

Varios servicios de la Universidad de la República dieron su parecer. Entre ellos, las responsables de la Policlínica de Drogas del Hospital de Clínicas de la Facultad de Medicina. La doctora Alba Negrín, responsable del programa de consumo de drogas, compartió cifras sobre la atención sanitaria en el centro de salud universitario. Entre 2008 y 2010 habían atendido a 296 personas, en el 47% de los casos la consulta estaba motivada por un policonsumo. Las consultas individuales o de núcleos familiares que concurren por dificultades vinculadas al consumo de pasta base, llegaron al 33% del total; las de cocaína a un 13% y las referidas al alcohol, un 5,6%. Sólo un 0,8% de las consultas fueron por marihuana.

Los casos de consulta por un mal uso de la marihuana fueron marginales. Negrín tampoco comprobó consultas por abstinencia de marihuana «porque es un cuadro clínico que suele pasar bastante inadvertido» y sus manifestaciones son «bastante sutiles», explicó en Comisión.

Los críticos con el consumo de drogas habitualmente aducen un proceso en escalada, que una droga lleva a la otra. Negrín decía que esto no era así:

En cuanto al fenómeno de escalada o hipótesis de iniciación del consumo, hay estudios internacionales longitudinales (a través del tiempo) que señalan que la marihuana es la primera droga ilícita utilizada, pero siempre precedida de tabaco y de alcohol. Dicho de otra manera, el tabaco y el alcohol son drogas de iniciación para el cannabis.

Una de las investigaciones que certifican la afirmación de Negrín y las demás integrantes del Centro de Información y Asesoramiento Toxicológico, es el estudio «La política de drogas y el bien público»,<sup>14</sup> una revisión crítica de la literatura científica global sobre las políticas de drogas y su efectividad desde una perspectiva de salud, editado por la Organización Panamericana de la Salud.

Las convocatorias de la Comisión Especial también contaron con la opinión y asesoramiento del Sindicato Médico del Uruguay. Su vocera, la doctora Julia Galzerano, situó su relato en un grupo de trabajo que el gremio creó en 2012, coincidentemente con la propuesta del Poder Ejecutivo. La convocatoria reunió no sólo a profesionales de la salud sino a representantes de las instituciones médicas. Entre ellos estaban Suamoc, Supia, Audepp, Sociedad de Psiquiatría del Uruguay, Sociedad de Psicología Médica, Sociedad de Psiquiatría Biológica, Facultad de Medicina, la Cátedra de Farmacología y el Comité Ejecutivo del SMU, que argumentaba así:

El Comité Ejecutivo del Sindicato está preocupado por el incremento del consumo de alcohol y de drogas ilegales en la población, en especial en los más jóvenes. Las estrategias que se han usado en la prevención del consumo de esta sustancia no han tenido los efectos esperados. Además, notamos el desdibujamiento de los objetivos de salud pública, que deberían ser los centrales en cualquier estrategia de política de drogas para colocar el énfasis en eliminar las consecuencias de las estrategias de prohibición de la venta ilegal de cannabis y de quitarle

---

14 Babor, Thomas (et al), (2010) La política de drogas y el bien público, Ed. OPS, Washington D.C. Disponible en: [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/planesnacionales/docs/La%20politica%20de%20drogas%20y%20el%20bien%20publico.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/docs/La%20politica%20de%20drogas%20y%20el%20bien%20publico.pdf)

el negocio al narcotráfico. La otra preocupación que tenemos es la ineficacia de las estrategias de prevención y tratamiento de los consumidores de drogas.

Una de las cuestiones que habitualmente se citan para recordar ese fracaso terapéutico es la falta de información sobre las drogas que paraliza a la sociedad en su conjunto, decía Galzerano:

Las políticas de prevención tienen que ver con la información y no han dado mucho resultado. Creo que las políticas de prevención tienen que cambiar porque en general el adolescente no cree en la información que viene de otro lado. También tenemos que cambiar lo que tiene que ver con la familia. [...] Muchas de las personas que tienen problemas de adicción no tienen diálogo ni apoyo. Aclaro que me refiero a consumidores problemáticos. Quizás en las casas se está hablando un poco más de este tema porque sale en la televisión, pero a los padres les faltan elementos y lo único que atinan a decir es que la marihuana es mala. Sin embargo, hay otros problemas que inciden. Cuando un papá no sabe del tema y encuentra un cigarrillo de marihuana viene a la consulta pensando que se le acabó el mundo. Al analizar el caso vemos que hay otros problemas. Por lo tanto, en prevención hay que hacer cosas más concretas. Las charlas son para los profesionales y las personas adultas; en el caso de los adolescentes hay que pensar con otra cabeza.

La comisión también se inclinó por tratar al uso de drogas como un asunto sanitario, por ello defendió que el diseño de políticas públicas para su control tenga una clara perspectiva en salud. «Aunque reconocemos que el abordaje efectivo de este tema requiere acciones que van más allá del sector salud y del sector político e involucran a la sociedad en su totalidad», admitió la representante del SMU.

En cuanto al uso médico de la marihuana, Galzerano abrió el paraguas:

No hay suficientes ensayos clínicos que demuestren que los beneficios medicinales del cannabis sean mayores que sus riesgos, pero tampoco podemos descalificarla como medicina en caso de que otras indicaciones terapéuticas hayan fracasado.

También concurrió el doctor en Derecho y docente universitario Leonardo Costa.

Su exposición versó sobre la supuesta incompatibilidad en la que Uruguay podría incurrir respecto de los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas.

Costa explicó que las convenciones se han flexibilizado con los años, motivadas en las distintas experiencias de varios países. En los años setenta y ochenta, Europa creó una nueva política de drogas encuadrada en la reducción de riesgos y daños; una política que presta atención pragmática a los usuarios, sobre todo a los de drogas inyectables que se contagiaban de enfermedades transmitidas por las agujas. Por eso estados como Suiza, Alemania y Francia, proporcionaron material estéril para la venopunción y salas para usar esas drogas. También hubo programas de sustitución de drogas, el más famoso: el de metadona por heroína.

Por entonces, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) cuestionó la viabilidad de esa política, admitió Costa en Comisión:

La JIFE es la superpolicía de estas Convenciones y muchas veces se erige en la superpolicía de sus propios cargos porque, en realidad, le preocupa más mantener *el statu quo* que las políticas de drogas. Luego de un debate en Naciones Unidas sobre la oportunidad de la innovadora estrategia, que ya se replicaba en Brasil, Naciones Unidas terminó aceptando aquella práctica. [...] Se aceptó que los estados pudieran reconocer la existencia de usuarios problemáticos de drogas sin abonar las tesis tradicionales del prohibicionismo.

Costa se preguntó si el único tratado internacional que Uruguay debe cumplir es el de los pactos sobre drogas, o debería tener en cuenta otros, como el Pacto de San José de Costa Rica:

Soy de la tesis de que el compromiso del Uruguay con los pactos de Derechos Humanos está al mismo nivel que el compromiso con los pactos internacionales en materia de drogas. Y debe primar lo que, en definitiva, sea la defensa de las libertades y las garantías. [...] Un estado debe tratar de velar por los derechos de todos los ciudadanos colectiva e individualmente. Si se me permite la posesión de la marihuana tengo que obtenerla de alguna forma. [...] Creo que estas convenciones han decaído en su eficacia porque no tienen capacidad para sancionar a los países. Además, en su defensa, Uruguay podría esgrimir que Estados Unidos de América tiene el mismo problema que nosotros: tres estados incumplidores. ¿Qué quiero decir con esto? Uruguay tiene que establecer que naturalmente puede ser observado por algunos países, pero hay que avanzar con el liderazgo de otros presidentes y expresidentes en la Comisión Global de Políticas de Drogas.

Paralelamente, se refirió a la necesidad de regular el mercado de marihuana para proteger a los usuarios y su salud con una sustancia de buena calidad al tiempo que se quitaría una cuota del mercado a organizaciones delictivas.

## EL COMBATE A LOS PREJUICIOS

Los estudios de opinión pública probablemente hayan sido la fuerza más contundente que se expresó en contra del proyecto o de la idea de legalizar.

Los números varían según cómo se realizan las preguntas al universo seleccionado y las consultoras. El rechazo oscilaba el 61% y el 64%. A principios de setiembre de 2013 la consultora Cifra mostró que entre agosto de 2012 y esa fecha, el desacuerdo bajaba y la aceptación subía.

Un 24% de los 1004 encuestados decían estar de acuerdo en julio de 2012, en agosto del año siguiente ya eran un 28%. Quienes rechazaban la propuesta, decrecieron de un 66% a un 61%.<sup>15</sup>

En octubre de 2014 cuando la consultora Factum<sup>16</sup> preguntó a 968 encuestados por dos opciones, si «los consumidores de marihuana deben comprarla en farmacias con calidad controlada por el Estado» o «comprarla a la mafia de las drogas», el 78% se inclinaba por la venta en farmacias. Y un 5% prefería que quien la usa la consiguiera en el «mercado ilegal de drogas».

La información debía circular; el debate sobre drogas parecía impostergable. Había que explicar esta idea que a simple vista causaba espanto en dos tercios de la población según las encuestas.

Antes que la marihuana lo que había que legalizar era el debate. Aunque es difícil de cuantificar parece haber existido un mayor involucramiento de la sociedad con el tema; hablar de una ley en una mesa familiar no era lo mismo que hablar de fumarse un

---

15 Cifra consultores (2013): Los uruguayos y la regulación de la producción, la venta y el consumo de marihuana. Disponible en: <http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=205>

16 *Las dudas y contradicciones de la sociedad sobre la legalización de la marihuana*. Disponible en: <http://www.factum.edu.uy/node/1080>

porro a secas. La población pedía más información de los profesionales de todas las áreas vinculadas a esas drogas de tráfico ilícito.

Había un esfuerzo conciente para avanzar un casillero en esas demandas. La marihuana no podía entrar por la fuerza al mundo. Lo que se buscó deliberadamente fue que la sociedad pensara sobre el mercado de marihuana en el país.

En Montevideo, Punta del Este y Colonia decenas de especialistas aperturistas dictaron seminarios, conferencias, cursos y se fijó una estricta agenda de actividades entre 2012 y 2013.

La Junta Nacional de Drogas seleccionó una treintena de localidades de todo el país para visitar y dar el debate. En Bella Unión, como en todos los debates, la gente preguntaba cosas importantes, recuerda Calzada:

— ¿A qué actividad se dedicarán los narcotraficantes cuando el Estado les saque una parte del mercado?

— No sé. Capaz se dedican a cosas más graves. Pero no podemos criminalizar a cientos de miles de personas. Queremos descriminalizar a 150 mil usuarios de marihuana que estamos criminalizando. Hubo un proceso de construcción discursiva que fue dándole otro tono a las cosas.

Una realidad es Montevideo, y muy otra se planteó en las demás localidades del país visitadas. A Bella Unión fueron dos veces. Viajaban responsables de la Junta Nacional de Drogas, ministros, diputados y senadores convocados para la ocasión.

Uno de ellos fue el viceministro de Educación y Cultura, el maestro Óscar Gómez, también integrante de la JND.

Cuando Gómez llegó a Rivera a brindar sus razones fue recibido por 500 personas. Entre ellas, un grupo de jóvenes de una iglesia evangélica que decía estar en contra de la «legalización de las drogas». Gómez se paró de la silla. Les dijo que si no fuera por su calidad de gobernante tomaría la pancarta de no a

la legalización con ellos. Porque estaban todos de acuerdo. Nadie quería legalizar la marihuana. La marihuana no sería una mercancía más en el libre mercado, la publicidad estaría prohibida, los menores no podrían acceder a ella.

El mercado de la marihuana no tiene regulación, pero existe, lo que se propone es poner coto en ese mercado, intervenir. Muchos podrían suponer esas cosas, otras o nada. Cuando la información escasea todo mito es más efectivo.

Gómez estuvo en 34 de las 38 mesas que se conformaron en todo el país:

Recuerdo a una señora en Colonia que me preguntó: ¿usted conoce algo peor que saber que mi hijo va a la farmacia y compra marihuana? Le dije que sí, que vaya a comprar y que no sepa a dónde. Que no me enorgullecería que mi hijo vaya a comprar marihuana, pero peor sería el vínculo con la delincuencia y la transgresión para tener el mismo producto que se puede tener de forma más segura. La mujer se dio cuenta que era razonable lo que decíamos.

La estrategia que habían armado en Montevideo para encarar una discusión por todo el país no era la adecuada en Tranqueras, por ejemplo. Hubo un esfuerzo y un aprendizaje. La teoría puede ser importante pero lo práctico puede serlo mucho más, explicó Gómez:

Después de visitar seis o siete pueblos dejé de leer los textos que preparaba. Vi que era más rico conversar de los intereses y dudas de la gente. En una docena de pueblos hablé cinco o seis minutos, escuchaba y respondía. La dinámica de la experiencia modificaba la forma de plantear el tema. Vimos que había que ser muy poco teóricos y grandemente prácticos.

Todo el mundo conoce a Al Capone. Las muertes que provocó la prohibición del alcohol durante la Ley Seca se debían a las disputas

a escopetazos pero se computaban sobre todo porque en vez del etanol se vendía metanol, que es altamente tóxico. En Soriano un policía se preguntaba qué hacer: había estado nueve años combatiendo algo que ahora le decían que no era tan malo como se presentaba antes. Un pastor en Juan Lacaze, contrario a la regulación, admitió que era verdad lo del efecto góndola, que Fulanito había ido a comprar porros y se había llevado pasta base para fumar.

En Salto los universitarios sacaron sus librillos, hablaron de cómo el THC es absorbido por el hígado cuando se come algún bocado que la contiene. También que la abstinencia de la pasta base es incomparable a la de la marihuana. Hacia la frontera con Brasil las cosas parecían más duras. En Melo, Bella Unión, Artigas y otras ciudades fronterizas, hubo preocupación por el turismo de drogas. Entonces, se explicaba el funcionamiento del registro, una tarjeta innominada que los consumidores o cultivadores retiran por El Correo, siempre que sean mayores de 18 años. Una tarjeta que se comparaba con la prepaga del teléfono: cuando se agotan esos cuarenta gramos de cómputos, no se puede comprar más.

¿Mientras se está bajo sus efectos, se puede manejar una máquina de precisión, subir a un andamio, manipular una soldadora, usar una grúa? La respuesta es no. Porque al igual que con el consumo de alcohol los reflejos se enlentecen y la motricidad fina se atonta. Las aguas se calmaban, había material para pensar. Había preguntas y había respuestas. El Canal 3 de Colonia pasó varias veces en su transmisión la charla que grabaron y las entrevistas que hicieron.

Gómez recuerda el debate fuera de Montevideo como bastante más dinámico que en la capital del país:

En las localidades más pequeñas había un diálogo más de ida y vuelta. En los lugares más grandes era más de ida que de vuelta. Cuando fuimos a Minas ya sabíamos que iba a ser compleja la

reunión porque algunos sectores tenían una visión crítica de la ley. La prensa local también jugó un papel importante, hizo entrevistas sin tijeras y en profundidad. Podían no compartir nuestra visión pero mostraron con honestidad la propuesta que llevábamos.

\*\*\*

Se estableció una batalla política que se valía de la evidencia empírica, que reclamaba un debate con perspectivas científicas y no morales. Había una serie de demandas y un conjunto de hipótesis, como que se mejoraría la seguridad, el vínculo de quien usa drogas con el sistema de salud y que se terminaría la contradicción entre la tolerancia legal al consumo y la imposibilidad de acceder a marihuana por métodos lícitos.

Era necesario cambiar las imágenes estereotipadas que rodean al tema. Para eso era necesario cambiar las palabras o resignificarlas, darles otros sentidos. Por eso los actores involucrados dejaron de hablar de legalización, una demanda primigenia, y empezaron a decir regulación, una concepción o sistema que nunca había pasado de algunos libros de teóricos europeos al campo de la realidad.

Había que darle una tónica diferente al debate. El diputado Julio Bango participó de esa batalla semántica:

La distinción entre regular y liberar es política. El opuesto de la regulación no es legalización sino liberalización. Nosotros construimos el opuesto entre regulación y legalización, pero en realidad los opuestos son liberalización y regulación. Porque el alcohol está regulado pero está liberalizado, el consumo y la producción de alcohol puede ser efectuado por quienes cumplan determinadas condiciones. En cambio la marihuana

va a estar regulada pero no liberalizada. Va a ser legal. Pero por fuera de esta regulación que es bastante específica, es ilegal, hay tráfico de drogas.

Martín Collazo de ProDerechos, ve que esta distinción nace tiempo atrás en el mundo y luego llega al Uruguay:

La regulación sintetizó un debate a nivel internacional para un nuevo modelo de drogas. En el Debate Nacional de Drogas de 2011 el profesor universitario Mark Haden planteó caminos intermedios. Cuando hablamos de los mercados de drogas la liberalización podía generar un tema de salud pública, entonces se reclamó la presencia del Estado en el control de ciertas negatividades de los mercados de drogas.

Para Diego Pieri, del mismo colectivo, regular no es un eufemismo, la batalla semántica era estratégica, regular era una buena manera de mostrar el modelo uruguayo:

La palabra legalización podría traer aparejada esa idea del libertinaje, asociado a generar excesos de todo tipo. Era más correcto hablar de regulación. La alternativa que planteó el Poder Ejecutivo en junio de 2012 es una propuesta de seguridad y viene con una impronta de control muy grande. No es un eufemismo hablar de regulación y no de legalización porque sí es un proyecto que regula muy fuerte, que intenta controlar todo tipo de cultivos y fija directamente una cantidad máxima de uso por persona.

Regulación es el mecanismo para acceder a la sustancia y es también la admisión estatal de que la marihuana puede provocar placer, más allá de otros asuntos sanitarios.

Para Julio Calzada la cuestión del disfrute fue apareciendo cuando el debate se volvió más transparente:

A nivel parlamentario es reglamentar y controlar, más restrictivo no puede ser. A nivel de masas es regulación responsable, y en la política de alcohol es consumo responsable. Meter la idea de responsabilidad tiene una cosa muy importante que está más presente en el imaginario para el alcohol. Es algo que está por fuera del discurso de izquierda, que es disfrutar. Ahora se empieza a ver la idea de disfrutar un poco más, el programa de alcohol llamado «Cuidándote vos, disfrutamos todos» es un ejemplo. El eje es que no todo es responsabilidad y sufrimiento o trabajo. Esto es totalmente novedoso en el discurso desde mi punto de vista. La idea del disfrute, de la alegría, el buen vivir, no era parte del discurso mucho menos en drogas. En drogas el tema era el control y la represión, el no consumo.

\*\*\*

En las reuniones de la Comisión Especial de Diputados irrumpió un actor que no había intervenido en la discusión. La Asociación de Farmacias del Interior y el Centro de Farmacias del Uruguay propuso que sus 700 sucursales de todo el país distribuyeran la marihuana. Los dueños de las farmacias comunitarias decían poder enfrentar el aluvión. Contaban con el software necesario para conocer al momento stocks, el movimiento según territorios y la trazabilidad de sus productos. El sistema informático ya había sido testeado por el Ministerio de Salud Pública.

En la Comisión dieron un paso firme:

Aspiramos a ser únicos distribuidores, porque entendemos que estamos habilitados para reclamar esa posición. Actualmente, nosotros manejamos absolutamente todas las drogas que se consumen en el país, es decir, estupefacientes, anfetaminas, morfina.

Las palabras del prosecretario Fernando Cabrera se sumaban a las del contador Daniel De Lorenzi, recordaban que cada persona detrás del mostrador es idónea en farmacéutica y está en constante actualización profesional. Cabrera decía que las farmacias son actores cercanos a su comunidad y que son familias las responsables de los establecimientos. Ante preguntas de la oposición sobre si estarían dispuestos a comercializar drogas como la pasta base, respondieron con firmeza:

Vamos a distribuir todas las drogas que los gobiernos legalicen.

En la Comisión con fines legislativos hubo muchos otros aportes, de diverso tenor. Algunos dieron motivos para creer que la regulación podía aliviar una serie de tensiones: en la seguridad, en la salud, alrededor de las libertades civiles y también en la práctica cotidiana de decenas de ámbitos profesionales. Por otro lado, hubo muchos que no creían y todavía no creen en nada de esto. Ven en la ley una amenaza. O que en alguna medida puede serlo: por los controles que el Estado prevé, por los eventuales perjuicios que el consumo de marihuana podría tener o lisa y llanamente por razones morales, políticas o electorales.

\*\*\*

El 17 de mayo del 2013 la OEA presentó su informe sobre las drogas en el hemisferio titulado *Escenarios para el problema de las drogas en las Américas 2013-2015*.<sup>17</sup>

---

17 OEA (2013) Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025 por el Equipo de Escenarios, convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias-2012.

Aunque el estudio no hace recomendaciones ni plantea soluciones, establece cuatro escenarios para que los gobernantes tengan claras algunas posibilidades.

Según José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, el objetivo de este informe era ayudar a los líderes del hemisferio a encontrar mejores formas de abordar los retos planteados. Para Insulza «el problema de las drogas» planteaba uno de los retos «más importantes que enfrenta el hemisferio», por su relevancia en la salud pública, los costos de los estados en el control de la oferta y la violencia que generan cientos de grupos que trafican desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

El diagnóstico de la OEA parece bastante despejado. Tras el estudio se abrió un diálogo hemisférico sobre el asunto drogas. Cuando Insulza entregó el informe al presidente colombiano, Juan Manuel Santos, pidió un nuevo tiempo:

El enfoque actual, más allá de algunos resultados importantes, no ha tenido éxito y no está funcionando suficientemente bien. [...] Debemos encontrar y combinar nuevas y mejores alternativas, sin dejar de construir sobre lo que ya estamos haciendo.

178 expertos de diversas áreas de las sociedades americanas participaron de la confección del informe. Desde líderes indígenas hasta diplomáticos, abogados, doctores y un largo etcétera de profesionales vinculados a las políticas de drogas.

En el informe, Insulza pidió flexibilidad:

El problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma como los afecte en particular.

Si bien el secretario general de la OEA pidió medida, también previó que probablemente en el futuro los países deberán tomar nuevos rumbos:

Una mayor flexibilidad, ciertamente, podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional. [...] En el terreno de las legislaciones nacionales no parecen aconsejables cambios drásticos o dramáticos. Sin embargo, corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados. Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto.

La propuesta uruguaya de la regulación estaba contemplada. Cuando Insulza estuvo en Montevideo, una semana antes de la votación en la Cámara de Diputados, dijo: «no sólo no tenemos objeción a que esos procesos sigan adelante, es el camino que se está siguiendo». También deseó éxito a la experiencia uruguaya.

\*\*\*

Hay decenas de matices sobre la propuesta gubernamental y su evaluación. Una persona no piensa igual que otra pero un gobierno, por razones lógicas, debe mantener una cierta uniformidad en su discurso. Una campaña también. Todos los partidos políticos, probablemente en el Frente Amplio haya sido más nítido, tuvieron que convencer a unos cuantos, aplicarle la disciplina partidaria

a otros y hacer mil reuniones, gestos y gestiones. Todo eso en pos del consenso.

En la sesión de Diputados del 31 de julio de 2013 y hasta último momento, faltó el voto que consagraría la mayoría, el diputado Darío Pérez se había guardado la mano en el bolsillo. Fernando Amado del Partido Colorado, que había participado del proyecto del 2011, no tomó la palabra durante toda la sesión y se retiró de sala a la hora de votar. Otros dos representantes, uno del Partido Independiente y otro del Partido Colorado, se limitaron a citar en sala la disciplina de los partidos para acatar lo que sus correligionarios habían decidido: no votar el proyecto de ley.

La bancada de gobierno lo había discutido casi por un año y votó su totalidad y en solitario. Varios diputados de todos los partidos políticos votaron ciertos artículos. Casi toda la oposición objetó el registro de usuarios. Algunos adujeron procedimientos constitucionales que no se habrían respetado, objeciones por el tipo de negocio que se habilitaba y, sobre todo, manifestaban miedo por el futuro del país con la marihuana legalizada. Pero la oposición también votó artículos como los que habilitan las campañas de prevención y educación, el autocultivo, los clubes de membresía y algún otro inciso.

El miembro informante de la propuesta reguladora fue el diputado Sebastián Sabini, que recordó las palabras del senador Andrew Volstead ante el Congreso de Estados Unidos que en octubre de 1919 enmendó su Constitución para prohibir el alcohol prometiendo: «Esta noche, un minuto después de las doce, nacerá una nueva nación.»

El Demonio de la bebida hace testamento. Se inicia una era de ideas claras y de limpios modales. Los barrios bajos serán pronto cosa del pasado. Las cárceles y correccionales quedarán vacíos, las transformaremos en granjas y fábricas. Todos los hombres volverán a caminar erguidos, sonreirán todas las mujeres y reirán todos los niños. Se cerrarán para siempre las puertas del infierno.

Esto era lo que proponía Volstead y su Ley Seca. Sin embargo, lo que produjo la prohibición del alcohol en Estados Unidos fue algo bien distinto: treinta mil personas muertas por envenenamiento, cien mil víctimas de ceguera o parálisis, cuarenta y cinco mil personas detenidas por traficar, el aumento de la población carcelaria que pasó de cuatro mil personas a 26.859 y la subida en la tasa de homicidios a un 78%. Todo esto ocurrió apenas doce años después de la Ley Seca.

El diputado del Partido Independiente Daniel Radío, elogió repetidamente la propuesta que consideraban los 99 diputados. Volvió a referirse al tema de que el consumo de drogas no necesariamente es un problema y que en todo caso no existe un solo problema, «sino más de uno».

Buscaba enfocar el asunto desde el consumo como práctica social. Citó los días de descuentos en los centros de compras, cuando en los estacionamientos no hay lugar para estacionar. Mientras la sociedad «consume y se consume», le dice a los jóvenes que no consuman marihuana. La consecuencia es el uso en secreto, decía Radío.

El diputado del Partido Colorado, Richard Sander, del departamento de Rivera, proyectó el testimonio de algunos jóvenes que tras su batalla personal y la ayuda sus líderes espirituales, habían conseguido abandonar el hábito de consumir pasta base. Todos decían que habían empezado en el mundo de las drogas con la marihuana.

Radío respondía que aquello era consecuencia de la prohibición y de la falta de intervención en el mercado. También interpe-  
laba a quienes sostenían que «no podemos experimentar». Radío respondía que dejar las cosas como estaban, es lo que la sociedad no se podía permitir, porque el prohibicionismo no tenía un trato respetuoso a los derechos de la ciudadanía y, además, parecía ineficiente para resolver las problemáticas como las que Sander mostró en una pantalla gigante.

A su vez mencionó la encrucijada que plantea la prohibición para quienes usan drogas porque los obliga a «un contacto

permanente» con organizaciones ilegales y «eventualmente criminales». Un contacto reiterado porque la legislación de entonces no permitía el acopio:

Yo estoy provocando ese relacionamiento que atenta contra la seguridad pública. No nos damos cuenta de que la situación actual le hace mal a la seguridad pública y no aquella que eventualmente vayamos a producir [la de la regulación].

El diputado, médico de profesión, despertó la hilaridad de las barras de Diputados hablando de causas, efectos y secuencias temporales, y de la muy temida teoría de la escalera:

Se dice: «¡Ah!, todos los pibes empiezan con la marihuana y terminan en la pasta base». Falso. Eso va contra toda evidencia científica. En todo caso, lo que se puede establecer es una secuencia temporal, que no significa la relación de causa-efecto, por la que todos los pibes que consumen pasta base consumieron marihuana. Puede ser que esto sea verdad. Pero antes tomaron Coca-Cola y la teta de la mamá. [...] No podemos establecer relaciones de causa-efecto a partir de secuencias temporales que no determinan causalidades. Es de locos razonar así, es anticientífico.

En varias ocasiones la oposición criticó la regulación argumentando que no existía capacidad de controlar a otros sectores de la sociedad. Sus legisladores se preguntaban cómo haría el Estado para vigilar un frente más y agoraban que no habría capacidad de gestión para una aventura de tal significancia. Radio se preguntaba qué hacer y advertía que seguir por el mismo camino era un fracaso.

A pesar de sus razones no votó el proyecto, porque según dijo en la sala, y en consonancia con una parte sustancial de los diputados opositores, el registro restringe las libertades individuales.

El representante también adelantó que pondría arriba de la mesa los proyectos de ley que habilitaban el cultivo en el hogar si no se conseguían los votos para aprobar el proyecto en discusión. Así se podría ir logrando «una estrategia gradual de avance en el sentido de las reformas que el país demanda».

Las reformas a las que apuntaba Radío se las conoce como políticas de estado: comportan una concepción transversal más allá del signo político de los gobiernos y tienden a respetar ciertos principios y acciones por el bien común de un país.

El representante de Montevideo Julio Bango, decía que luego de leer los informes en minoría, le parecía claro que se abría «una chance de construir políticas de estado en varias de las dimensiones». También puntualizó que no hay soluciones mágicas a la diversidad de fenómenos que se esconden tras la palabra drogas:

No podemos afirmar que con estas medidas dejará de existir el mercado negro en poco tiempo. No somos ilusos. Sí podemos asegurar que, a partir de la aprobación de este proyecto, por cada persona que acceda a un mercado regulado de cannabis vamos a quitarle un cliente al narcotráfico. Además, se reducirá la probabilidad de que esa persona entre en contacto con otras drogas que podrían ofrecerle. [...] Nuestra preocupación central está en la necesidad y en el derecho que asiste al Uruguay, en tanto estado soberano, de velar de la mejor manera por el bienestar de su población, así como de defender el libre ejercicio de sus derechos por parte de sus ciudadanos toda vez que estos están sancionados por la ley.

El diputado Nicolás Pereyra inspiró sus palabras en la guerra contra las drogas propiamente dicha: en las realidades de Colombia, México, Perú y Bolivia. Allí los esfuerzos para erradicar cultivos de amapola y coca fueron imponentes. Pero los programas de cultivos alternativos creados para que los campesinos planten

otras especies, nunca lograron superar la renta que generan los cultivos para drogas de tráfico ilícito.

Desde que México planteó una guerra sin cuartel contra las drogas en 2006 y hasta 2012, los resultados fueron más que amargos, sintetizó Pereyra:

En el mismo período en que el narcotráfico se cobró 60 mil vidas en México, hubo 563 muertes por sobredosis. Mientras murieron 137 personas por sobredosis en 2010, las muertes provocadas por los enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes fueron 15 mil. Es decir que la política que intenta controlar las drogas es infinitamente más peligrosa que su consumo. [...] Todos los países consumidores de sustancias cultivadas, producidas y traficadas por otros países, tenemos mucho que ver con lo que pasa. [...] Es una verdadera cadena, una cadena de valor y también de acumulación de violencia, de muertes, de corrupción, de negocios asociados, como el tráfico de armas, de personas, etcétera.

El diputado Luis Lacalle Pou clasificó al proyecto como «miope» por la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), el registro, por las idas y venidas discursivas y por lo que leyó como una improvisación. Por eso solamente votó por el autocultivo y rechazó el resto de la propuesta. Se sentía burlado por haber presentado el primer proyecto de ley en noviembre de 2010 para despenalizar el autocultivo y aumentar las penas por tráfico de drogas.

Una actitud diferente tuvo el diputado Aníbal Gloodofsky. Probablemente por su calidad de hombre con ideología liberal, porque durante su juventud política trabajó estos temas y porque llegó a plantear la legalización de la marihuana en la campaña electoral de 1994.

Gloodofsky comenzó su alocución agradecido de participar en una sesión que consideró histórica «por el impacto que esta ley provocará en el mundo»:

Hablamos de la regulación de una sustancia legal, cuyo consumo es permitido [...] porque respeta el marco absoluto de la libertad: el discurso es el de la libertad y el consumo es un acto de libertad sobre el que nunca puede intervenir poder alguno, en tanto no comprometa la seguridad de los terceros ni genere alarma pública. Lo que se hace en la alcoba, en el sagrado inviolable del hogar, es problema de cada uno.

No fue lo único que dijo el representante de Montevideo:

Nos quejamos de las multinacionales diciendo que pueden estar financiando o especulando con la producción de las semillas y los transgénicos, pero dejamos a todo el Uruguay, a todos nuestros jóvenes, en manos de la multinacional más grande, más perfeccionada y más perversa que hay en el planeta: el narcotráfico. Que incluye una industria, su producción agrícola, transporte, logística, financiamiento y se mueve en todas las áreas de la economía. A esa multinacional le dejamos la regulación, la salud y la vida de nuestros ciudadanos. Regulamos la mayonesa, regulamos el ketchup, regulamos la sal de mesa, regulamos absolutamente todo porque, además, todos los uruguayos tenemos pasión por la regulación. Pero no regulamos el consumo del cannabis.

Dicho todo esto, se lamentó:

No voy a poder votar esta iniciativa.

Prefirió respetar la disciplina de su partido y mantener la unión aunque sí votó varios artículos:

Porque tengo la convicción, soy un diputado batllista, de estar votando parte de una regulación. Si voto solo es porque creo que en este país llegó el tiempo de que vayamos hacia adelante,

buscando un horizonte, teniendo enfrente las medidas que se tomaron en tiempos de [José] Batlle y Ordóñez, que nos convirtieron en la Suiza de América.

## SE HIZO LA LEY

Las posturas y los matices que aparecieron en la Cámara de Diputados son un reflejo de la sociedad. Todas las voces se escucharon en el debate parlamentario.

El diputado José Bayardi (Frente Amplio) se definió como «legalizador» y razonó que si alguien mayor de edad quisiera usar cocaína sería bueno que la pudiese conseguir en la farmacia:

Vendría con un prospecto, [...] alguien le dirá qué le puede pasar si abusa en agudo o abusa en crónico. Lo importante es que le venderán un producto sin ninguna contaminación, de buena calidad, que podrá usar tranquilo.

Sobre el daño que las drogas puedan producir en el cuerpo individual y también en el social, citó el estudio del doctor inglés David Nutt,<sup>18</sup> donde las drogas legales e ilegales son ordenadas según el daño que producen al individuo y la sociedad.

La clasificación apunta a que las drogas más complicadas para la sociedad, por su impacto, son alcohol, heroína, metanfetaminas, cocaína, tabaco y cannabis por último. Para el individuo: crack, heroína, metanfetamina, alcohol, cocaína, anfetamina, tabaco, ketamina, benzodiacepinas, metadona y cannabis; en ese orden.

Nicolás Núñez fue uno de los diputados jóvenes que trabajó en una alternativa legislativa al prohibicionismo desde los inicios de la legislatura en el Parlamento. Su oratoria recogió los aplausos de las barras cargadas de activistas con la amenaza de desalojo.

---

18 Nutt, David (et al) (2010): *Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis* en *The Lancet*, Volúmen 376, Edición 9752, pp. 1558-1565, 6 de noviembre.

La idea que la marihuana es un hábito para dandys, snobs, hedonistas y pequeño burgueses estuvo presente en el imaginario social desde hace casi cien años en Uruguay.

El joven diputado le respondía a la historia y a un representante que sostuvo que ya nadie llegaba a la cárcel por plantar marihuana para sí mismo:

No se puede decir que este sea tema de una élite, o sólo de quienes fuman. Son los hijos de los trabajadores los que están expuestos a la violencia del narcotráfico. Son los intereses de los poderosos los que están en juego; son cientos de vidas por ajustes de cuentas y gente que está cayendo presa por tener una planta en su casa para no ir a comprar a la boca. Cada dos por tres la Policía realiza un allanamiento por unas pocas plantas para consumo, y si bien las últimas personas han salido libres, no todas salieron sin ser procesadas. No se puede decir, así flojos de cuerpo, que este es un tema de consumo placentero, porque no es así. Este es un tema que afecta a todas las clases sociales pero, sobre todo y ante todo, a los más pobres, porque es la violencia del narcotráfico la que ha ganado nuestros barrios.

El diputado también enumeró los modelos de regulación que otros países del mundo adoptaron, y anotó que a partir de los aciertos y los errores de esas experiencias, se confeccionó la propuesta para Uruguay. Núñez se preguntaba si la ley propuesta no es la solución, cuál sería:

¿Acaso la propuesta es seguir barriendo debajo de la alfombra? Soy muy consciente de los daños que produce la sustancia, pero también soy consciente acerca de los daños que causa la política. No quiero seguir siendo cómplice de un sistema perverso que sólo ha creado problemas. Tampoco pienso seguir mirando complacientemente la farsa moralista anti sustancias. El problema de la droga no es la sustancia sino las personas. Quienes están empecinados

en sacarse la responsabilidad de arriba, dicen que la culpa de que se arruine una vida es de la marihuana. No, la culpa es de las personas y no de la marihuana. La libertad se cultiva con información científica y calificada que permita a las personas discernir sobre sus actos. La información a base de moralismos a lo único que lleva es al descreimiento de las instituciones y los referentes.

Julio Battistoni, químico de profesión, tuvo que relevar bibliografía científica sobre el cannabis. El diputado Sabini le pidió que lo hiciera porque ese aporte era impostergable. Por eso estuvo tres meses pestañando entre estudios biomédicos y bioquímicos en revistas científicas arbitradas:

Luego de estudiar los artículos se me dio vuelta totalmente la cabeza, y en la actualidad creo que la marihuana es una droga blanda, inclusive más que la nicotina y el etanol. [...] En noviembre de 1995 hay un artículo publicado nada menos que en el editorial de *The Lancet*, una de las revistas de más alto impacto en medicina, donde el editor comienza el artículo expresando: «Fumar marihuana, aún por mucho tiempo, no es perjudicial para la salud».

El proyecto pasó a consideración de los legisladores, lo votaron 51 diputados y se aprobó.

\*\*\*

Mientras los diputados discutían, 17 estados habían regulado el acceso a la marihuana médica en Estados Unidos. Cuando el pleno del Senado decidió votar la ley eran 18, además de que Washington y Colorado habían aprobado leyes para habilitar la venta de cannabis con fines recreativos.

El día de la votación en el Senado, la Cámara estaba desbordada de periodistas extranjeros. La encargada de la oficina de prensa

pidió comprar una cafetera. Una de las largas mesas reservadas para reuniones de las comisiones fue cedida a los hambrientos periodistas que hasta sandwiches de miga se sirvieron. El movimiento era descomunal para un país como Uruguay. Los diputados más involucrados con el proyecto de ley rechazaban las entrevistas porque no podían atender todos los teléfonos en 24 horas. La Junta Nacional de Drogas, en una pequeña ala del décimo piso de la Torre Ejecutiva, se convirtió en una puerta giratoria con alguien esperando siempre una reunión. Uruguay, que antes se conocía por el fútbol, quizás la carne, o por Mujica, empezó a verse en los televisores de las cadenas de noticias internacionales, se hablaba del país hasta en Korea. El interés no tenía fin.

El 10 de diciembre de 2013, después de 13 horas de debate, el Senado también levantó las manos y votó la ley.

La sesión comenzó con las palabras del senador Roberto Conde, miembro informante del proyecto en mayoría. Hizo una presentación sobre los principales puntos de la ley.

Se refirió a la contradicción entre la norma interna aprobada y las convenciones de drogas:

Cualquier flexibilidad de la Convención [de 1988] no proviene exclusivamente de su propio texto, sino también de los principios constitucionales y jurídicos de cada país. En consecuencia, las partes [los estados signatarios] no violarían la Convención si sus tribunales nacionales determinan que la criminalización del consumo personal es inconstitucional. Por esta razón no pueden establecer que la posesión para uso personal sea un delito penal. Esta es exactamente la congruencia, la compatibilidad, la integración entre el Derecho Nacional y el Derecho Internacional, en el caso de Uruguay.

Los opositores hablaron de que el proyecto partía de premisas falsas y cuestionables, que la solución planteada estaba errada, que era una puerta abierta directo al abismo, que se quería

experimentar con la ciudadanía, que regular era una claudicación inaceptable al combate contra las drogas.

El senador Enrique Rubio fue uno de los que respondió a esas impresiones, sobre todo a quienes repetían que esta ley era un experimento perjudicial para la salud:

Puede ser que alguien haya utilizado la palabra «experimento» en un sentido metafórico, pero lo que hay aquí es una política pública, que puede tener éxito o no, eso lo evaluaremos después, pero es innovadora y, al mismo tiempo, responsable y se despliega en muy diversas direcciones.

El senador Gallo también respondió recordando los tres pilares del proyecto que se consideraba en ese entonces y sobre las expectativas que generaba:

En materia de salud la ley insta a profundizar la educación, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción en todos los ámbitos de la sociedad de los usuarios problemáticos sin estigmatizaciones ni persecuciones penales. También se pretende evitar la entrada de usuarios a las bocas donde se ofrecen drogas más peligrosas como la pasta base y la cocaína en un ambiente, cuando menos, potencialmente violento y siempre en conflicto con las leyes. La idea fue separar el mercado de la marihuana y contribuir a reducir su consumo, potenciales daños y riesgos.

La senadora Constanza Moreira hizo una fuerte defensa del proyecto. Recordó que la violencia asociada al narcotráfico y la ineficacia de las políticas en prevención y tratamiento, sumadas a la violencia que se asocia a las drogas, no están ligadas a las sustancias sino a su prohibición.

También se refirió a la asociación entre consumo adictivo y recreativo, al presente y a las perspectivas de futuro de la población:

El consumo adictivo [...] se relaciona con el valor del presente con respecto al futuro. Lamento informar que en las sociedades modernas, posmodernas, del ahora, de la inmediatez, de la gratificación presente y no mediata, el valor del futuro se vuelve difuso y la satisfacción del hoy se vuelve importante y acuciante. [...] Se disfruta del hoy y ese disfrute del momento presente reduce el cálculo de la desgracia futura, ya sea que implique una adicción o simplemente una terrible resaca. [...] Según nos recuerdan los economistas, los psicólogos, los psicoanalistas, los psiquiatras y todos los cultores de la mente y sus laberintos, las adicciones no tienen nada que ver con la sustancia, sino que reflejan una relación de los individuos con algo que puede ser una droga, que nos parece nocivo, pero que puede ser tan bueno como la comida. Quiere decir que nos podemos volver adictos a muchísimas cosas con relativa independencia del bien o mal que ellas representen. [...] El uso de las drogas, además, incrementa el valor del ocio en una sociedad en la que se vuelve escaso, pero que al mismo tiempo está muy valorado socialmente.

Moreira resaltó la necesidad de esta ley como instrumento útil para «visibilizar» el comportamiento de quien usa marihuana, saber cuántos son y cuánto consumen. Indicadores que podrían ayudar a desarrollar políticas específicas.

Opinó que la reducción en el consumo de tabaco, tras una estricta regulación, no tuvo que ver con una prohibición, sino con el cambio en la percepción popular de la ciudadanía. Para la senadora es la cultura la que debe cambiar; los métodos represivos ante la demanda le resultan ineficaces:

En el imaginario cultural se fue generando que quien fuma es un tonto, que está mal fumar o, como se dice, que ya fue. Estos modelos de cambio cultural tienen mucho más impacto que la lógica del

garrote, sobre todo en las poblaciones jóvenes. La lógica del garrote y los modelos de paternalismo represivo ya no están funcionando bien. Es mejor hacer otras cosas, como mostrar que quien fuma es un idiota y está fuera de los modelos culturalmente valorados. Así como antes el que fumaba era James Bond, el cambio en el patrón cultural asociado al tabaco es lo que hace que mucha gente deje de fumar, mucho más allá de las políticas represivas.

Citó las cifras que hablan de que buena parte de la población, sobre todo la más añosa, no conoce a la marihuana y tampoco a alguien que la fume, «y cuando esto sucede el prejuicio es grande».

Esta concepción se derramó entre los políticos que tuvieron que ponerse a estudiar: el de las drogas no era un tema que estuviera en la carpeta de la mayoría de los parlamentarios.

Héctor Lescano, lo reconoció en sala:

Muchos de nosotros tuvimos que hacer un proceso, en el que no faltó cierto desconcierto o sorpresa ante los anuncios, para ir asumiendo crecientes niveles de información y participación en la discusión que, lejos de ser una contribución al incremento del problema, ha logrado poner en el centro del debate público uno de los temas que no pueden faltar. [...] Sin dudas, el peor servicio que podemos hacerle a esta lucha es el secretismo, decir que el problema no existe, y por eso es necesario ponerlo en el centro de un auténtico debate nacional.

A las 22:35 horas del 10 de diciembre de 2013, 16 senadores votaron a favor y trece lo hicieron en contra. Uruguay había regulado el mercado de marihuana. La Ley 19.172, había sido aprobada.

## EXPLICAR EL «EXPERIMENTO» AL MUNDO

El 29 de julio de 2013, dos días antes que la Cámara de Diputados le diera la media sanción a la ley, la Misión Permanente de Uruguay en Viena recibió una nota de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). No era la primera vez que reprendía a la delegación uruguaya. Si Uruguay aprobaba la ley se estarían violando las convenciones internacionales sobre drogas. Amenazaban en condicional y un tanto ambiguamente: la norma «repercutiría en la solidaridad en el ámbito de la lucha contra las drogas».

Los titulares de los diarios se hicieron eco de esa interpe-lación. El gobierno, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, entendía que como el proyecto estaba en fase de estudio no correspondía aclarar nada. Además, «en Uruguay hay separación de poderes», recordó el vicescanciller Luis Porto.

Inmediatamente después que se reglamentó la ley, Porto viajó a Viena para comentar en la JIFE los pormenores de su contenido:

Expliqué que tenemos antecedentes y autoridad moral para que se comprenda que, en forma soberana, nuestro gobierno tiene la iniciativa de regular responsablemente el mercado de cannabis, estableciendo pautas de control del Estado. [...] Uruguay entiende que parte de las políticas de prevención del consumo de drogas y de reducción de la oferta pasan por reconocer que la sustancia es un elemento a considerar, pero más importante es considerar al individuo como sujeto de derechos y entendemos que las convenciones deberán ser interpretadas y cumplidas en su espíritu en forma integral y equilibrada. [...] En virtud de otras convenciones los estados también asumieron otras convenciones que refieren a la tutela de los derechos humanos, pues resultan normas de *jus cogens*. Nuestro Estado no puede incumplirlas. [...] Es de notar que ante dos interpretaciones

posibles de las disposiciones contenidas en las convenciones, corresponde optar por aquella que mejor proteja el derecho humano en cuestión tal y como lo establece el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Un mes después se celebró también en Viena el 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la Reunión de Alto Nivel, donde participaron ministros y altos funcionarios de los gobiernos. En esa oportunidad Uruguay explicó la innovación ante cada país que tenía dudas, cuestionamientos o preguntas sobre la ruta adoptada.

Se insistió en que no era una pretensión la de exportar el modelo de regulación del cannabis, que la ley respondía a las peculiaridades del Uruguay, sus tradiciones, institucionalidad y tamaño.

También se volvió sobre la semántica: no existiría liberalización, ni un juego de libre mercado, ya que el Estado fijaría el precio y no habría marcas comerciales ni publicidad. Los controles a cada eslabón de la cadena, la producción, la distribución, la dispensación y la adquisición de la marihuana se realizarían a través de procesos transparentes.

Porto recuerda aquellos momentos cuando había que ponerle cara a la propuesta uruguaya ante el resto del mundo:

Los países se mostraron muy interesados, respetuosos y tranquilos con la aplicación de la ley en Uruguay, comprendieron que es un gran desafío y que es una buena experiencia. Se mostraron interesados en hacer el seguimiento de nuestro proceso y participar del Comité Científico. También reconocieron que somos un país con características geográficas diferentes y que el consumo también es diferente. Hubo países que manifestaron no compartir la ley pero respetar plenamente las decisiones soberanas de cada país.

## LA INSTRUMENTACIÓN, LOS RIESGOS: EL CAMINO

El componente que hizo posible la aprobación, fue el consenso. Las demandas de los movimientos sociales en el 2005 se referían a que ningún cultivador fuera preso por plantar, que se terminara el estigma contra el usuario y que hubiera alguna forma de acceder al cannabis. Con esta ley muchas de estas demandas se atendieron. Pero en el camino otras peticiones fueron apareciendo. La negociación entre el deseo y la realidad que marca el contexto político nacional e internacional, cuajó en una ley pero también quedaron motivaciones e ideas por el camino que probablemente deban ser tenidas en cuenta en un futuro cercano de cara a la puesta en marcha de los mandatos legales.

La ley votada es severa y obliga a los usuarios a registrarse y al Estado a controlar cada uno de sus movimientos en lo que refiere al consumo del cannabis. Pero también parece factible que de aquí en más las garantías estarán dadas para quienes planten en su casa o quieran adquirir marihuana legalmente.

El senador Gallo admite las restricciones, nacidas bajo la convicción de que el consumo seguirá y que es preferible tenerlo bajo vigilancia:

Siendo que el consumo es cada vez mayor, regulemos para que el consumo y la producción tengan determinados límites de seguridad a efectos de que los riesgos sean los menores posibles. Esta es una ley que de alguna manera es restrictiva, acá hay límites y se ponen para proteger. En esta primera etapa no está mal que se limite, que se regule de tal manera la cantidad y cómo se puede plantar. La reglamentación le dio una forma donde la individualización del consumidor se ve muy disminuida, mediante el software que con huellas dactilares se hará una tarjeta para limitar el consumo, para que queden registrados esos datos. Lo que queremos es que no se consuma. Nuestra ley resuelve la integralidad del tema dando

posibilidades diferentes dentro de un margen restrictivo, no de libertad absoluta, apuntando a que al consumo siempre hay que considerarlo como algo a atacar, pero respetando las libertades.

Ahora que la demanda está domesticada, que el consumo se debería de hacer de una manera y que la plantación de cannabis deberá pasar por los escritorios del IRCCA, nace otro tiempo. El de la normalización, donde seguramente surjan más asuntos.

La regulación fue posible, probablemente, por el esfuerzo de instituciones y personas que, desde lo colectivo, ayudaron a crear cierta conciencia sobre la necesidad de una alternativa a la vez que enfrentaban a la prohibición y sus centenarios estigmas fantasmagóricos.

Por primera vez en el mundo un país, mediante sus mecanismos democráticos, tomó una decisión soberana para permitirse una solución a la medida de sus necesidades y pese a las resistencias de una sociedad envejecida y con poco diálogo intergeneracional.

Ninguna ley es una panacea. La sociedad deberá adoptarla y además, como ya se prometió, será modificada. Entre otras cosas porque habrá un estricto seguimiento de su funcionamiento, escrutado no sólo por el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) sino por una comunidad científica nacional e internacional. Habrá una comisión de monitoreo y evaluación.

Rafael Paternain de la Facultad de Ciencias Sociales dice cuáles indicadores serán esenciales para el rumbo de la propuesta:

Mucha gente parece tener una opinión muy aseverativa, pero muy poco sólida en términos de fundamento. Me parece interesante reconstruir ese mapa, sobre todo como línea de base, porque debemos evaluar con una línea de base en torno a cuestiones que tienen que ver con el consumo, con el funcionamiento del mercado, las percepciones institucionales, los índices de delito, los indicadores

de salud eventualmente, y ver el impacto que pueda tener esto. [...] Parecen importantes dispositivos de evaluación. No sólo por una cuestión tecnocrática, sino como insumos de información muy valiosos para el debate político. Cuando se implementa una ley de esta naturaleza se debe asumir que una buena parte de la discusión va a ser una discusión política e implica una pedagogía política muy profunda. No es simplemente una ley que estará más o menos en sintonía, más o menos en contra con la opinión pública y que va sola. Creo que tenemos un déficit enorme. La investigación es estratégica, porque va al núcleo de la discusión económica del funcionamiento de estos mercados, y por lo menos debemos darle alguna racionalidad en términos de economía política.

Las expectativas con la ley son muchas. Nada es perfecto, todo es perfectible. Uruguay ahora debe ponerse a tono con esta propuesta que necesariamente deberá contar con expertos del exterior porque el país no ha desarrollado aún las capacidades humanas para enfrentar el reto.

Los desafíos institucionales no son menores. La reconfiguración de roles en el sistema sanitario para recibir a quien usa drogas, fue algo subrayado durante todo el debate. También deberá existir un acercamiento acorde en las arenas judiciales y policiales.

Lo más importante para los legisladores era que desde una óptica de salud, y ya no de seguridad, se pudieran crear las condiciones para que en el camino al uso del cannabis nadie tuviera que cometer un delito. Y además, que una persona pueda hacer lo que la ley y la Constitución admiten.

Se dijo que la ley descomprimiría lo que genera la prohibición: el encarcelamiento de cientos de personas por año por algún delito vinculado a las leyes de drogas.

El ministro del Interior, Eduardo Bonomi, espera que la criminalidad baje porque habrá un delito menos y el Estado ya no fomentará ese mercado ilegal:

La ley quita las connotaciones delictivas al que consume. Porque no es delito hacerlo pero el usuario tiene que ir a comprar una cosa con alguien que comete un delito y muchas veces la forma en que compra también se transforma en delito si compra para varios. [...] El control de lo que se haga con la ley de regulación no le corresponde al ministerio del Interior. Si lo definimos como un problema de salud y reducción de daños, le corresponde a otro ministerio. Al del Interior se podrá recurrir como hacen hoy los inspectores municipales que le piden apoyo a la Policía o quienes controlan que no se viole la normativa de venta en ferias y también le piden apoyo a la Policía. Le pueden pedir apoyo, pero la tarea de la Policía no es el control de esto.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) también deberá ponerse a tiro con la ley. El responsable de la secretaría, Daniel Olesker, explicó los desafíos a futuro:

Para el MIDES el principal desafío es que buena parte de la población en calle está vinculado a un consumo problemático. Esto debería mejorar las condiciones sociales en las que se desenvuelven las personas. Tenemos mucha expectativa que la regulación pueda reducir la gravedad de algunos de los problemas de consumo de sustancias que tiene la población en general, pero particularmente la población más pobre.

En el plano educativo, el Ministerio de Educación y Cultura deberá convocar a los ámbitos pertinentes que la ley de Educación prevé para armar un temario y trabajar sobre propuestas concretas que traspasen la currícula. Las universidades deberán empezar seriamente a estudiar estos fenómenos sin perder de vista la integralidad del tema drogas.

No es sólo Uruguay que está pensando estos temas, pero el país será una especie de laboratorio internacional y la experien-

cia uruguaya será un soporte esencial para los foros globales. En 2016 las Naciones Unidas deben volver sobre el tema en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problemas de las Drogas (UNGASS). Las convenciones de drogas y las estrategias de abordaje estarán en discusión y parece claro que muchos países buscarán alternativas a la medida de los problemas de sus territorios.

Milton Romani dice que además con la reforma uruguaya, el país ganará prestigio internacional:

Durante mucho tiempo existió la absurda idea de que la solución al tema drogas podía ser igual para los países musulmanes como para Bolivia, que tiene otras costumbres milenarias. Por eso se enfrentó el absurdo de que la convención única de 1961 exigiera penalizar el masticado de la hoja de coca. Es un absurdo que responde a una idea de uniformidad y de moralismo que es típica del prohibicionismo. Reclamar un debate científico y sin prejuicios fue algo que caracterizó al Uruguay. Y con esto de la marihuana damos un paso más. Tan es así que nos vamos a reservar el derecho soberano de decidir respecto de nuestras costumbres, nuestras leyes y enfoques de derechos y salud, algo que entendemos necesario; vamos a regular una sustancia prohibida a nivel internacional de otra manera. Para nosotros la agenda de derechos está por encima de otros compromisos internacionales. Más allá de que en EEUU los estados lo están intentando y eso es una referencia importantísima, Uruguay ganó prestigio por tener el coraje de tomar una decisión soberana. Incluso los más conservadores y los más pesimistas abrieron un compás de expectativa acerca de cómo puede ir esto. Para varios países que han sufrido mucho, Uruguay aparece como una puerta abierta a una solución que reduzca la violencia, que es el principal problema que tenemos en América Latina. [...] Si el mecanismo de regulación y fiscalización funciona exitosamente, garantiza la salud, baja la

violencia y le permite al Estado recaudar lo que antes se llevaba el narco, me parece un antecedente muy bueno. Uruguay no está en este momento en el banquillo de los acusados, está como modelo de un país que soberanamente toma un camino innovador. Uruguay no es una potencia económica, pero puede posicionarse en el plano internacional a partir de bienes intangibles, en materia de derechos humanos, en materia de políticas innovadoras que ayudan a otras cosas: a las inversiones, a que Uruguay sea bien recibido en foros multilaterales; todo esto tiene un efecto dominó.

Julio Calzada imagina este proceso como una oportunidad para desarrollar una política pública innovadora:

Uruguay podría ser un lugar sobre el cual se reflexione y se aprenda. Nosotros creemos que es bueno que sea así y por eso en la ley está incluida la evaluación y el monitoreo. Estamos haciendo esa evaluación en un conjunto de componentes integrales. Antes se evaluaba simplemente una política para ver cuánto se incautaba, cuánto dinero se le incautaba al narcotráfico, cuánto se consumía. Ahora queremos medir cómo cambia la seguridad pública, cómo cambia la convivencia, cómo se aplica de manera más equitativa esta ley de drogas. Porque si todas las clases sociales consumen drogas, los que están presos son esencialmente pobres. Esto más que un modelo, es un posible camino, un rumbo, una orientación, un modelo es algo ya armado. Camino es más que nada algo que tiene matices, límites, que lo podés cambiar. Y eso es lo que nos estamos dando.

Será la evaluación la que determine en buena medida qué pasará con la ley. Algo de lo que pocas leyes se pueden preciar en Uruguay.

Las restricciones que enfrenta el país son variadas. La primera es el contexto regional e internacional. Los países vecinos no tienen legislaciones como la uruguaya e incluso siguen sancionando

el consumo de distintas maneras. El registro del usuario apareció como la solución para este asunto.

\*\*\*

Uruguay ha ganado conocimiento sobre el asunto; existe un equipo reducido en la Junta Nacional de Drogas que se preparó para este momento. Se creó un equipo que lideró el proceso, el que estuvo en la primera línea de los debates, recibió a todos los expertos del mundo y viajó a defender la posición y conocer otras experiencias como la de Estados Unidos.

Sería ingenuo negar que ese *know how* uruguayo madurando no vaya a ser interesante para otras partes del mundo en poco tiempo. Colombia, Guatemala, Nicaragua, México, República Checa, Ecuador o Argentina, entre otros países, vienen buscando alternativas contra la llamada guerra y el abuso de drogas, para modificar sus marcos legales. Cada vez más países se plantean nuevas políticas de drogas eficientes al enfrentar la oferta ilegal e inteligentes ante la demanda de una población preponderantemente joven.

No hay soluciones mágicas, nada es perfecto, pero abrir una ruta segura en el medio de la selva podría ser un buen comienzo. Siendo que la ley va a ser modificada, sólo resta esperar lo mejor de ella en el futuro. Es sabido que no todo el espectro político está de acuerdo con sus postulados y que tendrá que alentarse desde una perspectiva generacional.

El futuro es arena al viento. Lo que ha pasado en Uruguay es arena que se queda entre las manos; parece conveniente cuidarla para que no vuelva al mar, que todo lo tiende a tragar.

Pero eso es hacer futurología. Lo más importante es que Uruguay busca y parece encontrar una alternativa comprensiva para atender un fenómeno complejísimo que a veces se hace un ovillo de sentidos, pero al que no puede llamársele simplemente drogas.

# **LISTA DE ENTREVISTADOS**

Sebastián Aguiar

Julio Bango

Eduardo Bonomi

Julio Calzada

Diego Cánepa

Martín Collazo

Leonardo Costa

Eleuterio Fernández Huidobro

Luis Gallo

Óscar Gómez

Lauro Meléndez

Susana Mallo

Clara Musto

Daniel Olesker

Rafael Paternain

Diego Pieri

Luis Porto

Milton Romani

Sebastián Sabini



## EL CAMINO

Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales

Este libro recorre uno de los caminos que ayuda a comprender por qué y cómo Uruguay reguló legalmente el mercado de cannabis. Hay muchas formas de ver este proceso novedoso. Aquí se presenta la manera de verlo de quienes participaron de un camino político que desembocó en la aprobación de la ley 19.172 de regulación y control del cannabis.

En este trabajo se entrecruzan el movimiento social con los partidos políticos, el gobierno con las demandas de la sociedad. El deseo y la realidad. También se muestran una serie de asuntos que fueron haciendo a la identidad de la propuesta y delineando sus posibilidades.

El peso del narcotráfico y la disputa del microtráfico, la violencia, el encarcelamiento, la demanda de quienes usan cannabis, las respuestas gubernamentales desde hace 70 años a esta parte, se combinan en este libro.

El camino, es un trabajo que integra los puntos de vista de actores claves en este proceso para mostrar las razones por las que el mercado de cannabis se reguló en Uruguay.