



Advocacy for Human Rights in the Americas

INFORME DE  
INVESTIGACIÓN



AP Photo/Matilde Campodonico

## ENTENDIENDO LA REGULACIÓN

Un análisis de la ley histórica sobre cannabis en Uruguay

Por Geoff Ramsey

NOVIEMBRE DE 2016

---

**Una mirada a la implementación de ley en Uruguay hasta ahora revela posibles obstáculos que merecen ser considerados por el gobierno para cumplir los objetivos de la legislación. El estudio y la evaluación de dichos obstáculos es fundamental para el futuro de esta ley pionera.**

---

# ENTENDIENDO LA REGULACIÓN

Un análisis de la ley histórica sobre cannabis en Uruguay

## ÍNDICE

---

HALLAZGOS FUNDAMENTALES .....	4
HISTORIA .....	6
IMPLEMENTACIÓN .....	9
• ANÁLISIS .....	24
MONITOREO Y EVALUACIÓN .....	29
• ANÁLISIS .....	42
RECOMMENDACIONES .....	44
NOTAS.....	47

# HALLAZGOS FUNDAMENTALES

Después de casi tres años, se espera que la venta comercial de cannabis comience en pocas semanas en Uruguay. Si bien los avances han sido lentos y deliberados, Uruguay no es el único en aplicar un enfoque cauteloso del tema. En Estados Unidos, el estado de Maryland, por ejemplo, aprobó un programa de cannabis medicinal en el año 2013, pero una serie de cuidadosos ajustes pospuso la venta hasta 2017.

Ahora que se está por introducir progresivamente la fase de venta comercial de la ley, el gobierno del presidente Tabaré Vázquez se enfrenta a un momento clave de oportunidad. Con las estructuras básicas creadas por la ley que pronto estarán funcionando, el gobierno debe garantizar que también se instale un sistema sólido de monitoreo y evaluación para estudiar si la ley del cannabis realmente logra sus objetivos, identificar los problemas que puedan surgir e indicar dónde y cómo ajustar el nuevo régimen.

Este informe esboza el progreso realizado por las autoridades uruguayas en la introducción de la ley a la fecha, las medidas actuales de monitoreo y evaluación, y las oportunidades de responder a posibles obstáculos hasta el momento. El gobierno de Uruguay no pretende que esta ley sirva de ejemplo para otras leyes, pero los líderes uruguayos también saben que, como primer país en legalizar y regular cada nivel del mercado del cannabis, su nuevo sistema será sometido a un minucioso examen a nivel doméstico y extranjero. Mientras ciudadanos y líderes de otros lugares reflexionan si se debe legalizar el cannabis en sus propios países, y cómo, las lecciones que se puedan aprender de Uruguay van a contribuir al diseño de la política del cannabis mucho más allá de las fronteras del país.

## SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN:

- **LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY HISTÓRICA DEL CANNABIS EN URUGUAY AVANZA CON CAUTELA.** Esto le ha permitido a las autoridades poder pensar las consecuencias de cada elemento de la ley. Al momento de este informe, dos de los tres métodos de acceso legal al cannabis (cultivo doméstico y clubes de cannabis) han empezado a funcionar, y el tercero (venta comercial) comenzará en las próximas semanas. En Uruguay actualmente hay más de 5.300 cultivadores domésticos registrados y 22 clubes de cannabis autorizados.
- **COMO RESULTADO DEL PLAN PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO RECIENTEMENTE APROBADO PARA LOS PRÓXIMOS CINCO AÑOS, SE ESPERA QUE EL PRESUPUESTO PREVISTO PARA LA PRINCIPAL AGENCIA REGULATORIA DE LA LEY, EL INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS (IRCCA), AUMENTE DE UNOS US\$ 650.000 EN 2016 A CASI US\$ 1.200.000 EN 2020.** No obstante, aún quedan importantes desafíos para la implementación. Si bien ha crecido mucho y tiene más fondos que antes, hay que analizar si la cantidad relativamente pequeña del personal del IRCCA podría obstaculizar la capacidad de la agencia para demostrar su poder de regulación y, por lo tanto, la capacidad del gobierno para regular adecuadamente el mercado legal del cannabis. Más adelante, el gobierno tendrán que asegurarse de que las campañas de educación pública tengan un diseño inteligente y una financiación adecuada.

# HALLAZGOS FUNDAMENTALES

- **DURANTE EL PROCESO DE LA IMPLEMENTACIÓN QUEDÓ CLARO QUE ALGUNOS ELEMENTOS DEL EXPERIMENTO DE URUGUAY CON EL CANNABIS PUEDEN NECESITAR MODIFICACIONES. POR EJEMPLO, ALGUNOS ANALISTAS HAN DICHO QUE HAY MOTIVOS PARA CUESTIONAR EL PLAN DEL GOBIERNO DE VENDER CANNABIS COMERCIAL AL PRECIO ÚNICO DE UNOS US\$ 1,20 POR GRAMO, INDEPENDIENTEMENTE DE SU POTENCIA.** Las encuestas también demuestran que los consumidores de cannabis uruguayos pueden estar reticentes a atenerse por completo a las regulaciones que los restringen a uno de los tres métodos de acceso legal (cultivo doméstico, clubes de cannabis o compra comercial). El futuro de los clubes de cannabis uruguayos, al menos hasta donde lo permite la ley actualmente, también es complicado debido a las restricciones financieras y organizativas de la norma.
- **LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY HASTA EL MOMENTO HA SIDO OBSTACULIZADA POR UNA FALTA DE COORDINACIÓN Y DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES ASOCIADAS CON LA REGULACIÓN DEL CANNABIS, ASÍ COMO CON LA POBLACIÓN.** Aunque la estructura del IRCCA estaba prevista para unir un amplio rango de pericia técnica para abordar problemas burocráticos, ocasionalmente da lugar a embotellamientos.

## MONITOREO Y EVALUACIÓN:

- **EL GOBIERNO DE URUGUAY HA EXPRESADO UN COMPROMISO SERIO CON EL MONITOREO DEL IMPACTO DE UN MERCADO DE CANNABIS LEGAL Y REGULADO.** Desde que fue electo en octubre de 2014, el presidente Vázquez ha prometido que la ley será sujeta a un estrecho proceso de monitoreo y evaluación. A estos efectos, una unidad especial de investigación del Ministerio de Salud Pública enviará informes anuales al Parlamento, que hará un seguimiento de los efectos de la ley en una serie de indicadores detallados por un "Comité Científico Asesor" designado.
- **EN LA PRÁCTICA, NO OBSTANTE, EL GOBIERNO DE VÁZQUEZ PUEDE HACER MÁS QUE ESTO PARA CUMPLIR SU COMPROMISO.** Las medidas oficiales para monitorear y evaluar la ley no se han hecho públicas hasta ahora, dificultando las acciones académicas y de la sociedad civil para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación. Esto ha traído dificultades innecesarias para que las autoridades se beneficien de análisis independientes de tendencias y políticas del cannabis en el país.



# HISTORIA

En diciembre de 2013 Uruguay se transformó en el primer país en aprobar una legislación que regula cada nivel del mercado de cannabis. Desde entonces, el gobierno ha implementado la ley en pasos prudentes y calculados, desarrollando las regulaciones para el cultivo doméstico, los clubes de cannabis y el cannabis medicinal. El mayor elemento restante de la ley, que al momento de este informe no está en funcionamiento —producción comercial y venta de cannabis en farmacias— está por venir; se espera que las ventas comiencen en las próximas semanas.

A medida que avanza la implementación de la ley, es vital para Uruguay asegurarse de que sus efectos en la salud pública, seguridad y dinámica de mercado sean monitoreados atentamente. Para investigadores y analistas de políticas de drogas, la meta es asegurar que esto se base tanto como sea posible en una cuidadosa evaluación de los hechos, y no en retórica o hipérbole política. A su vez, esto permitirá que los funcionarios de gobierno presenten al público uruguayo una imagen precisa del impacto social de la regulación del cannabis y garanticen que cualquier cambio futuro a la ley se base en análisis científicos rigurosos y una consideración plena de los costos, beneficios y compensaciones involucrados.

La eficiencia del monitoreo y la evaluación también tendrá repercusiones más allá de las fronteras de Uruguay. Los gobiernos a lo largo de las Américas también procuran una reforma en la política del cannabis, y la experiencia de los países y localidades que hayan legalizado la sustancia puede informar el futuro de iniciativas similares.

En junio de 2012, el presidente uruguayo José Mujica emitió un documento conocido como la "Estrategia por la Vida y la Convivencia", que incluía entre sus 15 puntos una propuesta para la "legalización regulada y controlada de la marihuana"<sup>1</sup>. A diferencia de un proyecto de ley anterior del Parlamento para autorizar el cultivo doméstico del cannabis, la propuesta de Mujica —que presentó ante el Parlamento en un proyecto breve— era para crear un monopolio estatal sobre la producción y distribución del cannabis.

Finalmente, la propuesta de Mujica y la medida que ya estaba en debate se compaginaron, y se presentó un segundo proyecto de ley ante el Congreso que permitía cultivo doméstico, uso medicinal y cultivo industrial de cáñamo, así como ventas comerciales además de los "clubes de cannabis" que permitían a los consumidores cultivar en colectivos con autorización estatal. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Representantes en julio de 2013 y el Senado lo aprobó el siguiente mes de diciembre, enviándolo a Mujica para que fuera ratificado. La medida, que se transformó en la Ley n° 19.172, entró en vigor el 24 de diciembre de 2013.

A diferencia de medidas similares en los estados de



**Imagen 1:** Una tienda de parafernalia y semillas en la Ciudad Vieja de Montevideo colocó un cartel para clientes extranjeros curiosos: "no vendemos cannabis".

Washington y Colorado en Estados Unidos, la ley uruguaya fue impopular de forma constante entre el público general desde que fue propuesta por primera vez. Encuestas consecutivas realizadas desde fines de 2012 a 2015 hallaron varias veces que entre el 61% y el 66% del país se oponía a la ley<sup>2</sup>. A pesar de ello, las actitudes del público hacia la ley son más complejas que un simple rechazo. Una encuesta de octubre de 2013 realizada por Factum halló que la amplia mayoría (78%) de los encuestados dijo que, de tener la opción, prefería que los consumidores de cannabis tuvieran acceso a esta droga a través del estado, en comparación a solo un 5% que dijo que prefería que la droga se siguiera vendiendo en el mercado ilegal<sup>3</sup>.

A pesar de la impopularidad de la ley del cannabis, no fue un asunto principal de campaña antes de las elecciones presidenciales de octubre de 2014, donde el presidente Vázquez regresó al cargo (había sido presidente en el período 2005-2010) y el Frente Amplio retuvo la mayoría en ambas cámaras del Parlamento. Aunque la ley sigue siendo impopular, parece que los uruguayos no

tenían sentimientos tan fuertes al respecto como para aplicar un "voto castigo" al gobierno.

También es importante tener en cuenta que el apoyo de Mujica hacia esta ley se produjo en el contexto de su debate de seguridad ciudadana. Si bien Uruguay sigue teniendo una de las tasas de homicidio más bajas de las Américas, la cantidad de homicidios en años recientes ha ido aumentando. Las autoridades en Uruguay han atribuido esta tendencia a un aumento en los llamados "ajustes de cuentas", asesinatos relacionados con bandas<sup>4</sup>. Esto ha alimentado la percepción de inseguridad en el país. Según una encuesta publicada por Equipos Consultores en octubre de 2015, el 62% de los uruguayos veían a su país como "inseguro" o "muy inseguro"<sup>5</sup>. Mientras que las conexiones entre el crimen organizado de bajo nivel y el mercado negro para el cannabis no están bien establecidas en el país, este escenario posiciona a Uruguay como un importante caso de estudio sobre el impacto de la legalización y regulación de cannabis en la violencia relacionada con las bandas<sup>6</sup>.

FIGURA 1.1

## TENDENCIAS DE HOMICIDIO EN URUGUAY, 2011-2014



Fuente: <http://ow.ly/uP5Z3044jOB>

## LEY URUGUAYA DEL CANNABIS: LA LETRA CHICA

---

Tal como fue aprobada, la iniciativa de regulación del cannabis prohíbe expresamente a los consumidores fumar cannabis en escuelas, lugares de trabajo cerrados, hospitales o cualquier otro espacio público en interiores donde se prohíba fumar tabaco. También dispone tres métodos legales de acceder a la sustancia, abiertos a todos los ciudadanos uruguayos y residentes permanentes mayores de 18:

Las personas físicas pueden comprar hasta 40 gramos de cannabis (10 gramos por semana, según la normativa) en farmacias autorizadas. El cannabis vendido en farmacias será producido por algunos cultivadores comerciales autorizados específicamente por el Estado. Para acceder a la droga, los consumidores deben registrarse primero en el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA).

Las personas mayores de edad pueden cultivar hasta seis plantas hembra floridas por hogar para consumo propio y compartir en el momento, siempre y cuando estén registrados en el IRCCA. La producción total anual de la droga no debe exceder los 480 gramos, pero el cultivo de más de seis plantas se permite mientras sean plantas macho o no floridas. Las semillas se pueden obtener a través de productores autorizados por el IRCCA, o bien las personas físicas se pueden registrar en el Instituto Nacional de Semillas (INASE) para cultivar sus propias plantas.

Los adultos pueden unirse a organizaciones sin fines de lucro para cultivar cannabis con otras personas de forma colectiva. Estos "clubes de cannabis" primero deben registrarse en el IRCCA y otras autoridades, y deben tener entre 15 y 45 miembros. Los clubes pueden cultivar hasta 99 plantas en el mismo espacio, pero no pueden dispensar más de 480 gramos de la droga a cada miembro por año. Todo excedente debe ser entregado al IRCCA.

Como todo proceso de implementación que abarca un período de transición en un país democrático, hubo un período de incertidumbre en Uruguay respecto a cómo manejaría la ley de cannabis el gobierno

entrante después de las elecciones de octubre de 2014.

Aunque Vázquez siempre mantuvo en su campaña que implementaría la ley al pie de la letra, los observadores interpretaron cada declaración pública del candidato sobre la ley como un indicio de su futuro. Cuando expresó públicamente sus dudas sobre las declaraciones de Mujica de que la medida tendría un impacto en la inseguridad y reduciría parte de las ganancias de actividades delictivas<sup>7</sup>, estas dudas fueron repetidas —y, se podría decir, aumentadas— en medios de prensa local, alimentando la especulación de que la ley se "haría humo" con el nuevo presidente<sup>8</sup>. Las declaraciones de Vázquez sobre la implementación también diferían significativamente de los planes del gobierno de Mujica en otros aspectos. En una entrevista de septiembre de 2014, por ejemplo, propuso utilizar el registro del gobierno de compradores y cultivadores domésticos para exponer a los usuarios a tratamiento. Sus comentarios fueron interpretados por algunos como una señal de que Vázquez implementaría un enfoque más restrictivo de la ley, que a su vez podría disuadir a los usuarios de inscribirse en el registro<sup>9</sup>.

No obstante, Vázquez aquietó estos temores inmediatamente al asumir el cargo con el anuncio de que Milton Romani, quien fue director de la política de drogas de Uruguay y embajador de la Organización de Estados Americanos (OEA), sería nombrado secretario general de la Junta Nacional de Drogas (JND) del país, en reemplazo de Julio Calzada. Calzada fue un importante arquitecto de la ley y la elección de Romani como su sucesor fue tomada como una clara señal de continuidad. Romani había estado en el mismo puesto de 2005 a 2011 durante la primera presidencia de Vázquez y fue una de las primeras voces en Uruguay en proclamarse a favor de la regulación del mercado negro para la marihuana. De hecho, Romani defendía la creación de mecanismos estatales para "regular y fiscalizar los mercados de producción, comercialización y consumo" de drogas en un informe publicado por WOLA en abril de 2012, dos meses antes de que Mujica anunciara su



propuesta<sup>10</sup>.

Recientemente, Romani anunció que se retiraría de su puesto tras finalizarse la implementación de venta de cannabis comercial. A partir del 30

de junio, su reemplazo es Diego Olivera, un oficial quien anteriormente dirigía el programa de "Jóvenes en red" en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

## IMPLEMENTACIÓN

---

Desde su asunción, el gobierno de Vázquez ha continuado la implementación de la ley en pasos metódicos. Esto en cierta forma es comprensible, dado que Uruguay no tiene una industria legal de cannabis medicinal ni una producción doméstica considerable. El Estado tiene la tarea de asumir el control y la regulación de "las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados". Esta implementación implica crear no solo nuevas instituciones estatales sino también todo un conjunto de nuevas regulaciones y normas.

Al ser aprobada, la ley brinda una autoridad y discreción significativa a la rama ejecutiva, que otorga a la presidencia un importante grado de flexibilidad en cuanto a la amplia gama de detalles de la política asociados

con la regulación del mercado del cannabis. Estos fueron cimentados antes del período de transición, cuando el gobierno de Mujica emitió regulaciones a la ley el 2 de mayo de 2014. Tal vez el cambio más importante entre el texto de la ley cuando fue aprobada en diciembre de 2013 y las regulaciones emitidas en mayo de 2014 tiene que ver con la exclusividad de las opciones de acceso legal. Después de aprobada la ley, el gobierno concluyó que no sería factible permitir el acceso al cannabis en más de una opción. Como tal, las regulaciones establecen específicamente que "se encuentra prohibida la obtención de cannabis psicoactivo de más de uno de los orígenes indicados". También requieren que el IRCCA destruya los excedentes de producción de la droga enviados por clubes y cultivadores domésticos.

## OBJETIVOS

Desde que la ley fue propuesta por primera vez la ley, los funcionarios públicos han brindado públicamente una amplia variedad de posibles beneficios de la ley, que van desde la reducción de la inseguridad a la reducción de la demanda de otras drogas más nocivas, como un precursor fumable de la cocaína conocido localmente como "pasta base". El texto de la propia ley ofrece una expresión clara de sus metas. En términos generales, tiene tres objetivos principales:

1. **REDUCIR** la violencia vinculada a las drogas por medio de la eliminación de la droga más consumida —cannabis— del mercado negro<sup>11</sup>.
2. **PROMOVER** tanto la salud pública como la de los consumidores de cannabis mediante campañas de educación y prevención, y controlar la calidad y potencia del cannabis consumido en el país<sup>12</sup>.
3. **ELIMINAR** las incertidumbres generadas por leyes anteriores, que daba a jueces y policías un nivel arbitrario de flexibilidad en materia de condena y represión a los consumidores de drogas<sup>13</sup>.

## EL IRCCA

Desde la entrada en vigencia de la ley, la implementación ha sido llevada a cabo principalmente por una nueva organización regulatoria, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). Esto se distingue de los estados de Estados Unidos que han legalizado el cannabis, los cuales optaron en su mayoría por asignar las responsabilidades regulatorias a organismos existentes. El IRCCA también es único respecto a otras entidades reguladoras estatales Uruguay en en cuanto que está organizado con un énfasis en la cooperación interinstitucional. Si bien el IRCCA sigue las directivas políticas de la Junta Nacional de Drogas (JND), también está vinculado al poder ejecutivo mediante el Ministerio de Salud Pública.

Además de establecer los detalles de seguridad y protección al consumidor respecto al cultivo de cannabis, el IRCCA está autorizado a:

- Exigir a los propietarios u ocupantes de bienes muebles e inmuebles donde se cultive cannabis que presenten pruebas de los documentos

que autoricen estas actividades.

- Exigir información de terceros, con la autoridad de obligar a su cumplimiento.
- Inspeccionar los locales utilizados para la plantación, cultivo, cosecha, producción, almacenamiento, distribución y dispensación de cannabis, así como los vehículos utilizados para el transporte de estos productos (por los cultivadores de cannabis comercial y clubes de cannabis). En el caso de cultivadores domésticos, el personal del IRCCA solo puede ingresar a los hogares con el consentimiento del propietario o la orden de un juez.
- Realizar análisis y pruebas de semillas, plantas y productos de plantas de cannabis ubicados en los establecimientos comerciales con el fin de determinar si cumplen con los requisitos legales y reglamentarios creados por el IRCCA.
- Aplicar sanciones por las infracciones a la ley o normativa correspondiente. Las

penalizaciones incluyen multas, clausura e incautación, y acciones judiciales.

- Solicitar la ayuda del Ministerio del Interior y fuerzas policiales para llevar a cabo sus tareas.

## FIGURA 2.1

### PRESUPUESTO E INGRESOS DEL IRCCA

AÑO	INGRESO ESTIMADO DEL IRCAA EN PAGOS (USD)	PRESUPUESTO NACIONAL FIJO PARA EL IRCCA (USD)	PRESUPUESTO TOTAL PREVISTO PARA EL IRCCA (USD)
2016	138.192	518.220	656.412
2017	276.384	518.220	794.604
2018	414.576	518.220	932.796
2019	656.412	518.220	1.174.632

Fuente: <http://ow.ly/uP5Z3044jOB>

### PRESUPUESTO DEL IRCCA

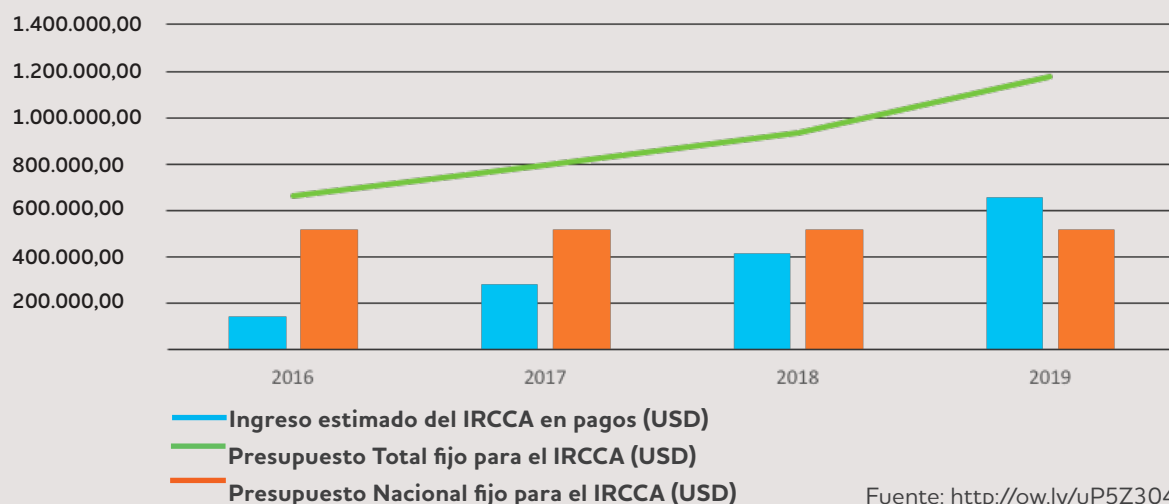
Un gran obstáculo para las autoridades respecto a la implementación es el hecho de que, bajo la ley Uruguaya, el presupuesto nacional se planifica a cinco años, y es creado durante el primer año de cada presidencia. Esto implicó que durante los 18 meses siguientes a la inauguración del IRCCA en mayo de 2014, el instituto se enfrentara a la tarea gigantesca de crear un marco regulatorio para el cannabis legal con personal limitado, presupuesto suplementario, y ningún modelo regulatorio existente para tomar como base (por ej., no había una industria de cannabis medicinal ni industrial). Como consecuencia, no todos los órganos del instituto pudieron desarrollarse

plenamente (ver Figura 2.2 a continuación).

Esto ha cambiado en los últimos meses. El 20 de diciembre de 2015, el gobierno de Vázquez firmó un proyecto de ley presupuestal que dedica 15 millones de pesos uruguayos (aprox. US\$ 518.220) por año hasta 2020, y esta cifra será complementada con pagos de licencias por parte de las empresas que produzcan cannabis comercial para la venta en farmacias<sup>14</sup>. Según las proyecciones oficiales, se espera que los ingresos del IRCCA aumenten anualmente, desde un estimado de cuatro millones de pesos uruguayos (US\$ 138.192) a 19 millones de pesos (US\$ 656.412) en 2019.

FIGURA 2.2

## PRESUPUESTO DEL IRCCA, 2016-2019



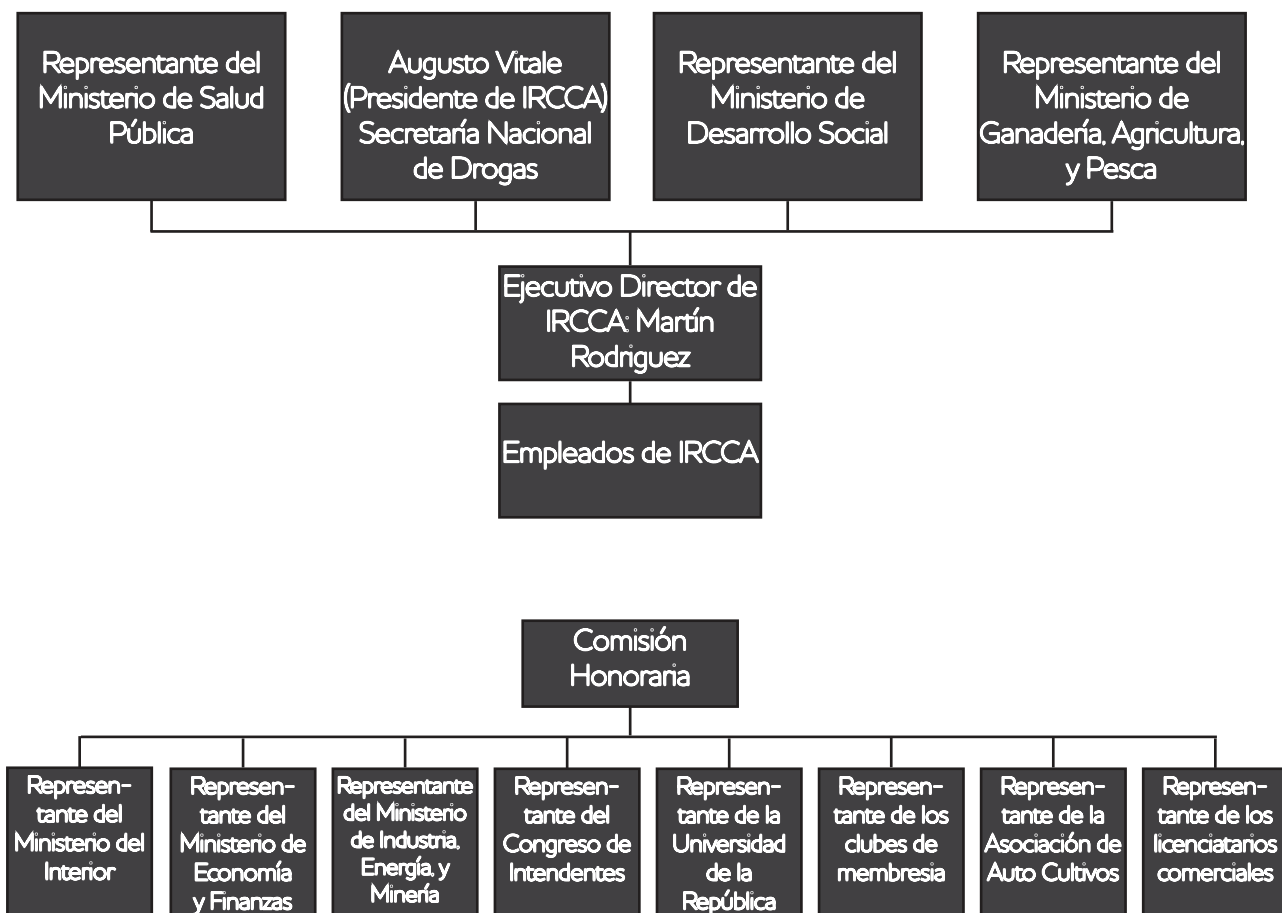
## JUNTA DIRECTIVA Y DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL IRCCA

El principal organismo dirigente del instituto es la Junta Directiva, integrada por cuatro miembros (todos con suplentes que pueden asistir a reuniones y votar en su nombre), que incluye un presidente (actualmente Augusto Vitale) nombrado por la JND. La junta tiene amplia autoridad sobre las operaciones del IRCCA y debe aprobar por mayoría todos los "planes, programas y los proyectos especiales" así como administrar fondos, fijar el costo de las licencias, contratar o despedir personal y crear sus propias reglas y procedimientos internos. En caso de empate, el presidente de la junta tiene el poder de votar doble.

Además del presidente, la junta incluye representantes de los ministerios de Salud Pública, Desarrollo Social y Ganadería, Agricultura y Pesca. Todos ocupan el cargo en períodos de cinco años y se permite una sola reelección consecutiva.

Complicando esta estructura en cierto modo está el hecho de que si bien la junta está presidida por un representante de la JND, la ley establece que el IRCCA "se vinculará y coordinará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública", aunque la naturaleza de esta relación no se especifica en detalle.

Si bien la junta se describe en las regulaciones como el "órgano máximo", también tiene la tarea de seleccionar un director ejecutivo por mayoría (y con la posibilidad de veto del presidente del IRCCA), quien estará a cargo de implementar las resoluciones de la junta y administrar las operaciones cotidianas del instituto. Al momento de esta publicación, el director ejecutivo del IRCCA es Martín Rodríguez.



### Consejo Nacional Honorario

En la estructura del IRCCA también hay un organismo llamado Consejo Nacional Honorario. Si bien no tiene autoridad para la toma de decisiones, el consejo tiene la tarea de asesoramiento, presentando análisis informados de la obra del IRCCA y cómo afecta a los diversos interesados en la legalización del cannabis con las resoluciones aprobadas por mayoría. El comité está compuesto de nueve

miembros, uno de cada una de las siguientes organizaciones: el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Universidad de la República, el Congreso de Intendentes, los clubes de membresía de cannabis, las asociaciones de autocultivadores y licenciatarios. Al momento de esta publicación, la conformación de los representantes no gubernamentales del consejo no se ha completado.



## TRES MÉTODOS DE ACCESO

Después de que la medida se aprobara como ley, el gobierno emitió un decreto que desarrolla las regulaciones del cannabis legal, que autorizan al IRCCA a expedir licencias para el cultivo doméstico, clubes de cannabis y cultivo de cannabis comercial. Estas regulaciones también incluían consideraciones importantes para la ley que no estaban claras en su texto. Como se ha señalado, la más importante de ellas tiene que ver con la exclusividad mutua de los métodos para acceder legalmente al cannabis. Después de aprobada la ley, el gobierno optó por un enfoque estricto, más controlado, limitando a los consumidores a inscribirse en uno solo de los tres métodos legales para acceder al cannabis.

### Cultivo doméstico

Casi cuatro meses después de anunciadas las regulaciones, el IRCCA comenzó a emitir los primeros permisos para el cultivo doméstico el 27 de agosto de 2014. El instituto comenzó a aceptar inscripciones para quienes desearan cultivar hasta seis plantas de cannabis por hogar, con una producción anual que no excediera los 480 gramos, siempre y cuando los suscriptores se comprometieran a mantener las plantas en lugares seguros y fuera del alcance de menores. Los interesados pueden presentar solicitudes en cualquier oficina de correo del país, aunque el IRCCA también requiere que:

- sean ciudadanos uruguayos o residentes permanentes mayores de 18 años.
- presenten constancia de domicilio (generalmente una factura de servicios públicos).
- aseguren que el cultivo se realice en el mismo recinto, y con un máximo de seis plantas

hembra floridas por hogar (las plantas de cannabis macho y plantas hembra inmaduras no cuentan).

Además, el IRCCA estableció un "período de amnistía" inicial de seis meses en el que se permitía a los solicitantes que ya poseían hasta seis plantas registrarlas legalmente. Desde que venció este plazo, el 23 de febrero de 2015, los autocultivadores todavía pueden registrar plantas existentes, pero primero deben registrar las variedades de semillas en el Instituto Nacional de Semillas (INASE). Al momento de prepararse este informe, la cantidad total de cultivadores domésticos en Uruguay es de 5.332<sup>15</sup>, pero cabe destacar que esta cifra aún es menor que la cantidad total de personas que tienen actualmente plantas de marihuana no registradas en el país. No hay cifra oficial al respecto, pero el autocultivo es común entre consumidores de cannabis uruguayos. Algunas estimaciones sitúan la cantidad de cultivadores entre 10.000 y 40.000<sup>16</sup>.

### Clubes de cannabis

El IRCCA estableció el siguiente método de acceso, los clubes de membresía de cannabis, en octubre de 2014. Según la ley, los clubes pueden tener entre 15 y 45 miembros y cultivar hasta 99 plantas floridas, siempre y cuando cada miembro no reciba más del límite de producción anual de 480 gramos. Para registrarse en el IRCCA, los futuros organizadores del club deben registrarse primero como asociaciones civiles en el Ministerio de Educación y Cultura. Luego necesitan obtener el espacio que será utilizado para cultivar plantas, teniendo en cuenta las directrices del IRCCA en cuanto a infraestructura<sup>17</sup>, seguridad y funcionamiento del club. Entre otras cosas, las reglas oficiales establecen que:

- los miembros deben ser mayores de 18 años,

ya sean ciudadanos uruguayos o residentes permanentes por más de tres meses. Los menores no pueden ingresar a los clubes bajo ninguna circunstancia.

- los futuros organizadores del club deben presentar un "plan de cultivo" junto con la solicitud, detallando estrategias para cultivar y distribuir cannabis a los miembros de forma segura.
- el plan también debe detallar el horario de funcionamiento del club, fuera del cual se prohíbe toda actividad (excepto mantenimiento y limpieza).
- los clubes deben tener un sistema de seguridad que cubra cada entrada y salida de la propiedad, y asegurar que el equipo de vigilancia esté en funcionamiento.
- se debe registrar la producción de los clubes y todo exceso debe ser informado y entregado al IRCCA, que decidirá qué hacer con él.
- las instalaciones del no pueden estar a menos de 150 metros de institutos educativos para menores y centros de rehabilitación de adicciones.
- Todas las actividades deben mantenerse dentro del local del club, sin utilizar la vereda ni espacios públicos adyacentes.
- Parte de la misión de los clubes debe incluir educar a los miembros sobre el uso responsable del cannabis.
- Cualquier publicidad está prohibida, así como patrocinio de cualquier evento fuera de la propiedad del club. Incluso colocar cualquier tipo de cartel en el exterior del local que lo identifique como club de cannabis está

explícitamente prohibido.

Según el IRCCA, las autoridades han aprobado 22 licencias para clubes al mes de octubre de 2016, aunque hay informes de que varios otros han iniciado el proceso de registro ante las autoridades.

### **Marihuana de uso médico e investigación del cannabis**

El 4 de febrero de 2015 el gobierno emitió una serie de regulaciones que permiten al IRCCA autorizar a la comunidad científica para obtener cannabis para estudios, y establece un marco parcial para la dispensación de la marihuana de uso médico. Además de permitir que los médicos prescriban el fármaco a pacientes en incrementos mensuales, la normativa autoriza el uso de cannabis para "la elaboración de productos terapéuticos de utilización médica".

Las regulaciones establecen que, con el tiempo, la adquisición de cannabis con fines medicinales será similar la adquisición para el uso no medicinal en adultos: los consumidores podrán comprar cannabis y sus productos en farmacias, pero tendrán que presentar recetas. Las recetas serán válidas por un máximo de 30 días, durante los cuales se prohíbe acceder al cannabis mediante cualquier otro método. La meta de esta norma, según las autoridades<sup>18</sup>, es prevenir que el sistema de marihuana de uso médico se transforme en una fuente para consumidores recreativos.

No obstante, a esta normativa aún le falta mucho para ser implementada plenamente. El Ministerio de Salud Pública no ha autorizado el desarrollo de medicamentos a base de marihuana para la venta en Uruguay, y muchos médicos en el país carecen de una comprensión básica de los tratamientos posibles asociados con el cannabis. Para corregir esto, a mediados de 2015 la JND inició su colaboración con el Sindicato Médico del Uruguay (SMU) con el fin de ofrecer capacitación

a los médicos interesados en aprender sobre los usos clínicos de la marihuana medicinal. El primero de estos cursos se realizó de agosto a octubre de 2015. Hay planes tentativos para cursos futuros, pero dependen de la financiación de la JND.

La Dra. Raquel Peyraube, destacada investigadora uruguaya de las aplicaciones terapéuticas del cannabis, quien cofacilitó esta capacitación, argumenta que este tipo de educación basada en la realidad es muy necesaria para los médicos en Uruguay<sup>19</sup>. Según Peyraube, la industria médica del país está marcada por una "cultura del prohibicionismo" persistente y generalizada.

Peyraube también cree que este tipo de iniciativas también tienen el potencial de aliviar en gran medida la vida de los pacientes que procuran productos de marihuana medicinal. Tal como está ahora, los pacientes uruguayos que deseen recibir cannabis testeado o medicamentos con cannabinoides deben ir a un especialista y obtener una receta naranja, la categoría más restringida<sup>20</sup>. Esto coloca los productos de marihuana —incluso a los medicamentos no psicoactivos— en la misma categoría que las anfetaminas y los opiáceos. Los pacientes tienen que solicitar un permiso especial al MSP bajo su excepción de "uso compasivo", que permite a los individuos en circunstancias especiales importar (libres de impuestos) fármacos experimentales que aún no han sido aprobados para su uso en Uruguay.

Puede que quede un largo camino por recorrer y que en última instancia requiera la aprobación del Ministerio de Salud Pública, pero las autoridades también están en las primeras etapas de establecer el cultivo a gran escala de cannabis con fines médicos. En la actualidad, la JND está en diálogos con tres empresas extranjeras (de Israel, Canadá y Australia) que han expresado su interés en la producción de marihuana medicinal en Uruguay. Esta a su vez se venderá en Uruguay y también será exportada a otros países que

permitan el acceso legal a la marihuana de uso médico. En declaraciones a la prensa mientras ocupaba el cargo en la JND, Milton Romani ha mencionado planes de arrendar 30 hectáreas (el triple del terreno reservado actualmente para el cannabis comercial) a estas empresas, y describe los ingresos potenciales como posiblemente "diez veces mayor" que los ingresos esperados del cultivo con fines comerciales<sup>21</sup>.

## **Uso y producción del cannabis comercial**

Las ventas de cannabis comercial aún no comenzaron en Uruguay, pero su inicio se espera para las próximas semanas. Algunos han criticado al gobierno de Uruguay por la lentitud en la implantación de la ley desde su aprobación, pero las autoridades afirman que dieron prioridad a obtener un mercado legal de cannabis en lugar de ponerlo en marcha rápidamente. Uruguay no es el único en aplicar un enfoque cauteloso del tema. En Estados Unidos, el estado Maryland, por ejemplo, aprobó un programa de cannabis medicinal en el año 2013, pero una serie de cuidadosos ajustes pospuso la venta hasta 2017.

Después de meses de un aparentemente escaso progreso en este aspecto, el gobierno dio un paso importante el 1 de octubre de 2015. En una conferencia de prensa, Juan Andrés Roballo, prosecretario de Presidencia y Augusto Vitale, del IRCCA, arrojaron luz sobre algunas de las interrogantes pendientes más importantes en torno la innovación política del cannabis de Uruguay. Entre otras cosas, revelaron que tras un análisis exhaustivo de las más de 20 empresas de todo el mundo que enviaron sus propuestas, en respuesta a la solicitud del IRCCA de agosto de 2014 para licitaciones de cultivo comercial, dos empresas iniciales habían sido seleccionadas para cultivar cannabis para la venta en farmacias.

Estas dos, ICCorp (International Cannabis Corporation) y Simbiosis, tienen propietarios

tanto uruguayos como extranjeros. Simbiosis está respaldada por capitales uruguayos y argentinos, mientras que ICCorp es financiada por inversores uruguayos y británicos. Esta última está vinculada al magnate uruguayo de la agroindustria Juan Sartori, presidente y fundador de Union Agriculture Group, la mayor corporación del sector en el país<sup>22</sup>.

La brecha de 14 meses entre la apertura del proceso de licitación y la selección se debe, en parte —según los funcionarios— a las complicaciones derivadas de los retrasos del procedimiento y un largo proceso de obtención y verificación de los registros financieros de cada solicitante.

Las dos compañías seleccionadas obtuvieron una licencia para cultivar un máximo de dos toneladas de cannabis cada una por año. Las estimaciones del volumen de mercado de cannabis en Uruguay lo sitúan en torno a las 25 toneladas, por lo que la producción inicial de las dos compañías con licencia quedará muy por debajo del volumen de mercado total. Sin embargo, ir de a poco fue una elección deliberada por parte de las autoridades uruguayas, siguiendo su aplicación cautelosa de la ley. Es probable que esta decisión evite saturar los puntos de venta con demasiada cantidad del producto que luego no se pueda vender.

Empezar de a poco también permite una conjetura más realista de la cantidad de personas que se van a registrar para acceder a sus 40 gramos asignados por mes. Como el registro para los otros métodos de acceso, probablemente sea lento al comienzo. Además, en el contexto del mercado y reglas de acceso de Uruguay, cuatro toneladas de productos de cannabis puede ser bastante. Si se produce el total de cuatro toneladas y las ventas comerciales comienzan en las próximas semanas como se espera, la cantidad sería suficiente para más de 15.000 uruguayos que se registren y consuman sus 40 gramos asignados por mes antes de fin de año.

A medida que más consumidores se registren para comprar cannabis, también aumentará la producción de ICCorp y Simbiosis. Además, las autoridades no han descartado la posibilidad de llevar a cabo otro llamado a licitaciones futuras, y es probable que la cantidad de cultivadores comerciales aumente en los próximos años.

Si bien hay otros elementos a resolver antes de que el cannabis se ponga a la venta, el costo para el consumidor ya fue fijado. Las autoridades afirman que el cannabis comercial será competitivo respecto al costo del "prensado" del mercado negro, y estará disponible en cerca de US\$ 1,20 por gramo. Al menos al principio, este mismo precio se aplicará a cada una de las dos o tres variedades que se planifica ofrecer, que según informes contendrán niveles bajos, medios y altos de tetrahidrocannabinol (THC), hasta el límite legal de 15%. Estas variedades también contendrán un porcentaje correspondiente de cannabidiol (CBD) en proporciones destinadas a mitigar posibles efectos secundarios del THC.

Del mismo modo que con los cultivadores domésticos y clubes de cannabis, el gobierno planea documentar y regular cuidadosamente el cannabis comercial. Los interesados en obtener cannabis en las farmacias tendrán que registrarse en el IRCCA para verificar que no se encuentran en ninguno de los otros dos registros (autocultivo o clubes) y demostrar que son adultos y ciudadanos o residentes legales de Uruguay. Los compradores interesados también estarán restringidos bajo la normativa a la compra de 10 gramos por semana, y las autoridades han dicho que los consumidores tendrán que documentar sus compras mediante un escaneo electrónico de huella digital, que será comparado con el registro confidencial del IRCCA.

Según las regulaciones de mayo de 2014, el cannabis comercial debe ser cultivado en terrenos del Estado, y las fuerzas de seguridad tomarán parte en la vigilancia del cultivo para complementar

la seguridad privada abonada por los productores con licencia. En su llamado de agosto de 2014 para propuestas de empresas privadas interesadas en cultivar cannabis, el IRCCA anunció que el cultivo comercial se producirá en una sola parcela de tierra en el departamento de San José (justo al noroeste de Montevideo) situado cerca del penal de Libertad, una cárcel de máxima seguridad.

Esta proximidad no es una coincidencia. Las autoridades dicen que el terreno de 10 hectáreas, que ha sido cercado con alambre de púas y tiene torres de vigilancia en sus cuatro esquinas, se beneficiará del destacamento de seguridad que ya se encuentra en la cárcel. El cultivo se hará en invernaderos y será organizado con el fin de garantizar una cosecha perpetua.



**Imagen 2:** Toda la producción de cannabis comercial de Uruguay es cultivada en terreno estatal cerca del Penal de Libertad de máxima seguridad



**Imagen 3:** Hay un perímetro de seguridad alrededor del terreno que será usado para el cultivo de cannabis comercial de Uruguay



Entre las disposiciones reglamentarias, el anuncio de octubre de 2015 y los acontecimientos posteriores, las autoridades también han manifestado que:

- El IRCCA les proporcionó a las empresas las variedades de semillas; también intentará estandarizar la potencia del cannabis disponible en el mercado a través de las variedades.
- Las licencias son válidas por períodos de hasta cinco años, pero las empresas tendrán una revisión anual para su renovación.
- Las empresas tendrán que envasar el producto para la venta (siguiendo los requisitos de etiquetado a ser fijados por el IRCCA), así como la tarea de transportarlo directamente a las farmacias participantes.
- Las mismas empresas pagarán por seguridad adicional, así como la electricidad y el agua.
- Todos los envases deberán preservar la calidad del producto por un mínimo de seis meses, y contener un máximo de 10 gramos. No se permite el almacenamiento del producto fuera del sitio de producción designado.
- Las farmacias podrán reponer su stock no más de una vez cada dos semanas, y se les permite obtener el 30% del precio de la droga en los beneficios, o aproximadamente 3,6 dólares por cada 10 gramos vendidos<sup>23</sup>.

Si bien los reglamentos de mayo de 2014 establecen que las transacciones relacionadas con la venta de cannabis estarán exentas de impuestos estándar en bienes no esenciales, no es del todo exacto sugerir (como indicaron algunos informes de prensa<sup>24</sup>) que será "libre

de impuestos". El IRCCA aplicará un cargo a las empresas con una "carga variable" por las licencias de operación, y las autoridades han sugerido que esto podría usarse para ajustar el precio de la droga en las farmacias según sea necesario. Al momento, no queda claro cuánto será el cargo por cada licencia comercial. Como se mencionó anteriormente, sin embargo, se espera que estos pagos generen US\$ 1.300.000 de 2017 a 2019.

Tampoco está claro cuán rentable será la producción de cannabis, y los titulares de licencias comerciales también han expresado en privado sus dudas al respecto. Las autoridades han dicho públicamente que los productores pueden ganar entre US\$ 250.000 y US\$ 300.000 por tonelada producida, con una inversión inicial de entre US\$ 600.000 y US\$ 800.000. Con el cultivo inicial fijado a un máximo de dos toneladas por productor al año, esto implica que tanto Simbiosis como ICCorp podrían empezar a recibir ganancias después del primer año, asumiendo la producción máxima.

No obstante, los licenciarios comerciales son conscientes de que el contrato tiene otros beneficios más allá de la rentabilidad inicial. Según Eduardo Blasina, de Simbiosis, tanto su compañía como ICCorp consideran estar en una posición privilegiada a la vanguardia de un mercado emergente a nivel mundial. Si bien este emprendimiento inicial podría no dar ganancia, ambas empresas van a adquirir una valiosa experiencia técnica que a su vez podrán ofrecen en otros países que decidan seguir los pasos de Uruguay. Además, Blasina confía en que el IRCCA en última instancia autorice a los licenciarios a producir y vender productos con cannabis para complementar sus ingresos. Según Blasina:

Tenemos la licencia para [cannabis] recreacional, pero como empresa

aspiramos a cultivar para uso medicinal, textil y aceite, más allá de esta oportunidad. [...] Es una inversión de más de un millón de dólares, donde se tiene un precio bajo. Los números están muy ajustados, pero el objetivo principal de todo esto no es hacerse rico. El objetivo es mostrarle al mundo que esto va bien; no perder dinero, pero tampoco hacerse rico. En cualquier caso, en relación con los márgenes de beneficio siempre está el mercado farmacéutico. Si decimos 'a partir de ahora vamos a hacer productos farmacéuticos y exportarlos solo a Brasil', un país 50 veces más grande el nuestro, ahí es donde tendríamos la capacidad para obtener mejores márgenes.

Aun así, Blasina afirma que Simbiosis es consciente de los riesgos involucrados. Cuando se le preguntó si tenía preocupaciones respecto

a la inversión, declaró:

Sí, el precio me parece extremadamente bajo y eso es un gran riesgo. Más que nada existe el riesgo de que, al terminar los cinco años de licencia, otro gobierno gane las elecciones. Todo esto se cierra, y entonces ¿qué se hace con todo lo que ya se hizo? Pero si todo va bien y nos renuevan la licencia, y comenzamos la producción de una tonelada de otros productos, será un negocio interesante.

Muchas de las dudas sobre el futuro del cannabis comercial parecen tener menos fundamento ahora que las ventas están por comenzar pero, aun así, solo el tiempo dirá si las dos empresas pueden establecer un modelo rentable a partir de su experiencia.

## EDUCACIÓN PÚBLICA Y PREVENCIÓN

El texto de la ley explícitamente le encomienda a la JND llevar a cabo campañas educativas, publicitarias, y de difusión y concientización de la población en general "respecto a los riesgos, efectos y potenciales daños del uso de drogas, para cuyo financiamiento podrá realizar convenios y acuerdos con las empresas del Estado y el sector privado".

Desde diciembre de 2013, la JND realiza una gran campaña de prevención de abusos, que incluye el cannabis pero también está diseñada para combatir el abuso del alcohol y otras sustancias. La campaña, titulada "Todo consumo de drogas tiene riesgos", recibe fondos de la JND y de los ingresos de fondos incautados, bienes o propiedades decomisados por la Policía Nacional durante las operaciones relacionadas con las drogas. Sus objetivos son: 1) alentar a los consumidores adultos de cannabis y alcohol a educarse sobre el

consumo responsable y los riesgos para la salud asociados con la ingestión de sustancias que alteran la mente, y 2) fomentar una cultura de "consumo cero" para mujeres embarazadas, conductores y jóvenes menores de 18 años. A estos fines, la JND ha promovido la campaña en redes sociales y ha financiado anuncios de radio y televisión difundidos en los medios de comunicación públicos, así como algunos espacios para cartelería en paradas de ómnibus y transporte público en las principales ciudades.

Funcionarios de la JND afirman que estas acciones serán complementadas en los próximos meses con campañas adicionales, dirigidas especialmente a los consumidores de cannabis. Según Milton Romani, ex-secretario general de la JND, la junta planea lanzar una acción promocional con el fin de educar a los consumidores de cannabis en los beneficios de registrarse en el IRCCA, así como alentar a los



**Imagen 4:** La principal campaña de prevención de la JND ha sido difundida en los medios de comunicación públicos y cartelera reducida.

consumidores interesados a unirse al registro para la venta comercial. Romani afirma que la JND apoya la creación de folletos destinados a promover la concientización de los riesgos, que podrían ofrecerse a los consumidores que compren la droga en las farmacias. Según el

funcionario:

[Estamos] planeando hacer algún trabajo de prevención para el interior de las propias farmacias. No sé cómo todavía, pero dentro de los puntos de acceso, establecer algún tipo de protocolo o mecanismo que nos permitiría, por ejemplo, cuando alguien va a buscar cannabis, recomendarle qué variedades de cannabis son mejores para qué consumidores. Pero creo que podríamos ir más lejos. [...] Podríamos tener un protocolo con la sociedad civil con una perspectiva de reducción de daños para educar a los consumidores, algo como 'el uso de cannabis puede traer tales y cuales problemas; si reconoces esto, debes ver a alguien o conseguir ayuda'. Creo que eso sería muy bueno<sup>25</sup>.



**Imagen 5:** La campaña "Todo consumo de drogas tiene riesgos" está dirigida a menores, conductores y embarazadas.

A la fecha, sin embargo, no está claro si el gobierno ha armado alguna de estas campañas de educación pública con investigación

y mensajes de prueba, ya sea a través de encuestas, grupos de sondeo o análisis de los medios de comunicación.

Estos enfoques científicos para las campañas contra el abuso de sustancias son especialmente importantes, dada la evidencia

## PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

---

En los meses después de aprobada la ley, se hizo evidente que en Uruguay había una desconexión entre el texto de la ley y cómo se hacía cumplir realmente<sup>27</sup>. En noviembre de 2014, por ejemplo, un productor registrado en el IRCCA en la ciudad de Bella Unión fue detenido y acusado falsamente de violar su licencia por tener 11 plantas de cannabis en su hogar<sup>28</sup>. No obstante, más adelante un juez lo

destinadas a aclarar esta aparente desconexión. Se estableció, entre otras cosas, que:

- **La sola existencia de plantas de cannabis no implica una actividad ilícita.** Si bien el cultivo que exceda las seis plantas hembra floridas está claramente proscrito por la ley, el protocolo de actuación policial del ministerio asegura que para que la policía se involucre, las alegaciones deben hacer referencia a "la existencia de alguna forma de tráfico, venta, comercio, suministro u otros ilícitos para constituir delito".
- **El personal de policía no tiene autoridad para exigir ver el registro de los consumidores en el IRCCA.** Esto solo lo puede exigir un juez, que puede solicitar los registros directamente al IRCCA.
- **Las incautaciones o allanamientos, así como la destrucción de plantas de cannabis, solo podrán realizarse con orden judicial.** Esto significa que la policía no tiene la facultad exclusiva de destruir cultivos potencialmente ilícitos sin consultar a un juez.

---

**El protocolo de actuación policial es una "nueva gran victoria del movimiento social [...resultado de] un muy buen proceso de dialogo entre el ministerio del interior y como 8 organizaciones sociales".**

**-Martín Collazo, Proderechos**

---

dejó en libertad y le devolvió las plantas cuando se hizo evidente que las cinco adicionales eran plantas macho y plantines, que no se vuelven psicoactivas y no cuentan como contrabando.

Como consecuencia de incidentes como estos, los grupos de la sociedad civil que se encontraban entre los mayores proponentes de la legalización y colaboraron con la aprobación de la ley, como la organización de derechos humanos Proderechos, se acercaron al Ministerio del Interior (responsable de la Policía Nacional) para aclarar los procedimientos normalizados de trabajo durante los encuentros de la policía con el cannabis. Como resultado de este diálogo, en agosto de 2015 el ministerio dio a conocer un conjunto de directrices para oficiales de policía

El establecimiento del protocolo fue un avance importante en la aplicación de la ley, ya que protege de forma efectiva a los cultivadores domésticos no registrados de la acción policial directa de la policía, siempre y cuando no se involucren en el mercado negro. Estos requisitos, en general, siguen el enfoque libertario histórico de Uruguay respecto al uso de drogas ilícitas. En general, cuando hay un cruce entre el texto de la ley y las inquietudes en torno a la privacidad

de consumidores ocasionales, estas directrices tienden a favorecer la libertad individual sobre la conformidad con la ley. De este modo, en palabras de Martín Collazo, de Proderechos, el protocolo de actuación policial es una "nueva

gran victoria del movimiento social[...resultado de] un muy buen proceso de dialogo entre el ministerio del interior y como 8 organizaciones sociales"<sup>29</sup>.

## SEGURIDAD VIAL

---

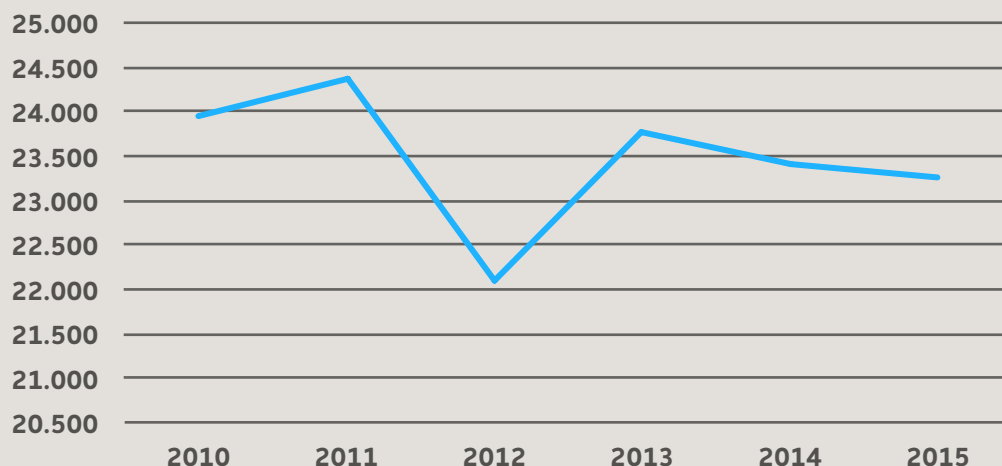
El texto de la ley prohíbe explícitamente conducir bajo los efectos del cannabis, aunque ni esta ni las regulaciones ejecutivas establecieron un límite legal para la ingestión de cannabis. Como consecuencia, las autoridades policiales y de la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV) han adoptado una política de "tolerancia cero" al controlar a los conductores por el uso de cannabis (además de cocaína y alcohol). A mediados de 2014, el gobierno hizo un pedido al gobierno alemán de 3.000 kits de control de saliva con el fin de aplicarlos a los conductores sobre la base de sospechas básicas de la policía. Según la ley, de comprobarse que una persona manejó con cannabis en su organismo, esta puede enfrentarse a una suspensión de la libreta de conducir durante seis meses a un año en la primera infracción. Después de la segunda infracción, la libreta se le puede suspender por dos años o incluso retirar.

Claramente, los datos sobre el impacto de la ley son prematuros hasta que la venta de cannabis comercial entre en vigor. Sin embargo, es interesante observar que los datos de la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV)<sup>30</sup> sugieren que, tras la aprobación de la ley en diciembre de 2013, en los siguientes 12 meses no se observó un aumento en los accidentes de tránsito registrados. Según los datos de la UNASEV, el total de siniestros de tránsito registrados en realidad bajó en comparación con el año anterior, al igual que la cantidad de muertes por siniestros de tránsito (538 en 2014 contra 567 en 2013). No obstante, UNASEV no ha publicado sus datos sobre la cantidad de conductores hallados manejando bajo efectos del cannabis y otras drogas en violación al enfoque de "tolerancia cero" en Uruguay, ya que las pruebas para cannabis y cocaína comenzaron en agosto de 2014.



FIGURA 4.1

## ACCIDENTES DE TRÁNSITO EN URUGUAY 2010-2015



Fuente: <http://ow.ly/x9tz3044kbb>

### ANÁLISIS

La aplicación de la ley del cannabis en Uruguay está avanzando y la aprobación del plan presupuestal del gobierno de Vázquez significa que el gobierno tendrá más recursos a su disposición. Sin embargo, todavía queda una serie de desafíos clave que los políticos tendrán que superar con el fin de garantizar que la ley sea aplicada en su máximo potencial. En general, estos obstáculos se pueden agrupar en tres categorías principales relativas a la falta de recursos, la posible inviabilidad de elementos tanto de la ley como de los reglamentos de aplicación, y los desafíos institucionales.

#### **Recursos insuficientes**

**Las capacidades regulatorias del IRCCA siguen siendo relativamente débiles:** el nuevo presupuesto le dará nuevas oportunidades al IRCCA para desarrollar plenamente su estructura interna. Queda por ver si los nuevos fondos se convertirán en una mejor capacidad

de registro de cultivadores domésticos y clubes, y de regulación del mercado para el cannabis. Todavía está por definirse si el IRCCA cuenta con los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos para el autocultivo y los clubes de membresía, a pesar de que oficialmente tiene la autoridad para sancionar infracciones.

Esto significa que el IRCCA corre el riesgo real de no poder demostrar que tiene la capacidad para garantizar que las más de 4.000 personas inscritas en el registro de cultivadores domésticos no estén plantando más del máximo permitido, ni cosechando más del máximo anual. Le corresponde al gobierno, especialmente al comienzo de la implementación, demostrar que puede controlar el cumplimiento; de lo contrario, se corre el riesgo de fomentar el incumplimiento de la ley.

Esto puede requerir la contratación y formación

de personal suficiente para garantizar el cumplimiento en Montevideo, así como en cada uno de los 19 departamentos de Uruguay. Los funcionarios del IRCCA y la JND reconocen la importancia de esto y están trabajando para extender la capacidad institucional del IRCCA. A la fecha, según Augusto Vitale, presidente del IRCCA, este organismo ahora tiene cinco fiscalizadores, un equipo de personal administrativo de cuatro integrantes y tres especialistas que trabajan en capacidad asesora técnica y jurídica (además de los representantes del gabinete de la junta del IRCCA)<sup>31</sup>. Según informes, también hay planes en marcha para iniciar un sistema de inspecciones aleatorias a cultivadores domésticos en una especie de "lotería". Las personas registradas, de ser seleccionadas, recibirán visitas de los inspectores del IRCCA, aunque solo un juez podrá obligarlos a abrir la puerta a los funcionarios<sup>32</sup>.

**Todavía no se ha demostrado el alcance y el impacto de las campañas de concientización pública:** si bien la eficacia de las campañas de los medios de comunicación masivos para la prevención del consumo de drogas es una pregunta abierta, no está claro qué tipo de investigación se está haciendo para respaldar las campañas de educación de la JND, y si están llegando a los destinatarios y logrando un impacto. Estas campañas están limitadas por los recursos, ya que las autoridades de la JND reclaman que el presupuesto para las campañas de prevención no cubre el tiempo de transmisión en los medios privados, y mucho menos durante los horarios de mayor audiencia. Para que el gobierno cumpla con su objetivo de aumentar la percepción del riesgo asociado con el consumo de cannabis y reducir el consumo problemático, puede que los funcionarios tengan que redirigir más recursos para probar la eficacia de las campañas públicas actuales y los métodos utilizados.

## ***Viabilidad de las disposiciones de la ley***

**Hay una renuencia considerable a inscribirse en el IRCCA, así como para ajustarse a un solo método de acceso:** la encuesta en hogares más reciente de la JND halló una renuencia generalizada entre los consumidores para registrarse voluntariamente en el IRCCA, lo que plantea un reto importante para el objetivo de la ley de debilitar el mercado negro. Mientras que la encuesta halló que la mayoría de las personas que habían consumido cannabis en los últimos 12 meses estaba interesada en ingresar al registro de compra comercial<sup>33</sup>, el 41,8% dijo que "probablemente no" o "definitivamente no" lo haría. Para los potenciales cultivadores domésticos y miembros de clubes, esta reticencia era considerablemente más alta. La mayoría (54,9% para el registro de cultivadores domésticos y 69,7% para la participación en clubes de cannabis) expresó un rechazo probable o definitivo a registrar formalmente estas actividades en el IRCCA. Las razones para esta reticencia no son claras, pero podrían tener origen en algunas de las declaraciones de Vázquez sobre el uso del registro para ofrecer tratamiento, o tal vez una desconfianza en listas gubernamentales que datan del pasado autoritario de Uruguay.

Además, la insistencia de la normativa en mantener la exclusividad mutua de los tres métodos de acceso no se corresponde con el comportamiento real del consumidor. A fines de 2014, las investigadoras de la Universidad Católica de Uruguay Fernanda Boidi y Rosario Queirolo realizaron un estudio de muestreo dirigido por los propios encuestados, 294 consumidores frecuentes (definidos como consumidores de cannabis al menos una vez a la semana) en Montevideo<sup>34</sup>. Según sus conclusiones, los cultivadores domésticos son particularmente propensos a considerar que sus plantas satisfacen su demanda de manera

parcial. Si bien el 27,4% de los encuestados enumeró el cultivo personal como uno de los métodos utilizados para obtener marihuana en los 12 meses previos, solo el 6,1% dijo que había sido su principal fuente de cannabis en los últimos seis meses, y solo el 5,5% dijo que había representado su último uso. Las investigadoras afirman que las entrevistas con los sujetos de investigación sugirieron que "los autocultivadores no parecen lograr producir toda la marihuana que consumen".

**La viabilidad de los clubes de cannabis como modelo generalizado está en duda:**

aunque los clubes de membresía fueron concebidos como una forma de animar a los aficionados del cannabis a cultivar en cooperativas en lugar de depender de una variedad limitada de productos comerciales o cultivar sus propias plantas en el hogar, hay graves dudas respecto a la sustentabilidad en virtud de la ley tal como está. Para los clubes, los desafíos básicos de acción colectiva que enfrentan todos los organismos cooperativos se agravan por su límite de 45 miembros, lo que hace difícil para los organizadores reclutar a consumidores ocasionales que no quieren jugar un papel activo en las operaciones, sino que desean pagar una cuota de membresía para acceder a un producto de alta calidad<sup>35</sup>.

Rosario Queirolo, investigadora de la Universidad Católica de Uruguay, se mantiene escéptica respecto a su viabilidad. "Este es un problema clásico de acción colectiva", dijo Queirolo en una entrevista<sup>36</sup>. "Había una visión romántica de lo que serían los clubes pero, fuera de un pequeño círculo de militantes idealistas, la gente dice: 'No, prefiero hacer algo que no sea participar en la

cosecha, o simplemente prefiero pagar por ello'. La relación se vuelve exclusivamente comercial, y la idea de un club como espacio de encuentro, o de la mística de la planta, no les interesa".



**Imagen 6:** Farmacia en el centro de Montevideo, Uruguay. Las farmacias son los únicos puntos de venta de cannabis autorizados por la ley.

Además de esto, los requisitos de seguridad y las restricciones de ubicación implican que fundar un club de cannabis sea costoso, sumado a que requiere un grado de especialización agrícola. Según Queirolo: "Tengo mis dudas sobre la supervivencia a largo plazo de los clubes; si los números no cuadran, la gente simplemente terminará comprando en las farmacias. Y si se enfrentan a la inspección de la IRCCA, muchos no la pasarán. Algunos incluso tienen plantas a la vista. La ley requiere condiciones de seguridad, pero es caro instalar cámaras y rejas. Y lo que es más, hay mucha inexperiencia. Hay personas a las que se les mueren todas las plantas, o incluso que les han robado sus plantas, como en un club de Maldonado".

La organización local de derechos humanos Proderechos, que ha creado un club experimental propio, ha instado al IRCCA a que permita que los clubes compartan espacios de cultivo con el fin de reducir los gastos generales, pero esta solicitud fue denegada cuando el instituto emitió un decreto en noviembre de 2015 que indica que ningún club podía estar situado a menos de mil metros de otro<sup>37</sup>.

Este problema se vuelve más complejo porque, a pesar del protocolo policial actualizado, ni la población en general ni la policía tienen una comprensión clara de los detalles de la ley del cannabis. Los miembros de clubes también informan de frecuentes quejas de los vecinos, dando lugar a varios encuentros con la policía que muestran poca comprensión de los procedimientos operativos estándar en los casos de cannabis legal.

**No hay unanimidad entre los interesados respecto a la venta comercial y a la distribución:** las farmacias son el único punto de venta autorizado por la ley y su participación es vital para el éxito de la venta de cannabis comercial en Uruguay. No obstante, los principales actores de la industria farmacéutica tienen discrepancias con la ley. Las dos mayores asociaciones de propietarios de farmacias del país, el Centro de Farmacias del Uruguay (CFU) y la Asociación de Farmacias del Interior (AFI), en general han contribuido desde su aprobación, y en los últimos meses han conversado con el IRCCA respecto la venta de cannabis. Estas conversaciones incluyen cuestiones logísticas tales como la instalación de escáneres de huellas digitales y software de registro de consumidores en las farmacias participantes, más sus costos asociados, y garantías de seguridad. En marzo de 2016, las autoridades uruguayas anunciaron un acuerdo con estas dos asociaciones que describe los requisitos de seguridad, almacenamiento y distribución para las farmacias interesadas. Este

acuerdo representa un paso crucial, ya que le asigna a las farmacias las responsabilidades que habían quedado pendientes desde la aprobación de la ley, tales como la distribución del producto desde los lugares de cultivo hacia los puntos de venta. También les ofrece a las farmacias un precio al por mayor fijo por el cannabis, a US\$ 0,90 el gramo, proporcionando un margen de beneficio del 30% por cada gramo vendido.

Por otra parte, el diálogo se dio sin la participación de un actor importante en el sector farmacéutico de Uruguay: la Asociación de Química y Farmacia (AQFU). Como asociación profesional que representa a los farmacéuticos, la AQFU se ha mantenido crítica hacia la CFU y la AFI, se opone abiertamente a la aplicación de la ley y su directiva advirtió la posibilidad de renuncias a gran escala a modo de protesta. La agrupación sostiene que sus miembros no deberían verse obligados a dispensar marihuana recreativa, ya que al hacerlo violaría su código de ética profesional y compromiso con la promoción de la salud individual de sus pacientes<sup>38</sup>. Hasta ahora, el gobierno ha sostenido que el conflicto de la AQFU con los propietarios de farmacias es una disputa entre actores privados, y no ha interferido. Sin embargo, esta batalla representa un posible obstáculo para la implementación. Si los propietarios de farmacias temen perder a sus técnicos por su decisión de vender cannabis, eso podría limitar la cantidad de puntos de venta de la droga.

## DESAFÍOS INSTITUCIONALES

La implementación de la ley ha sido obstaculizada en ocasiones por desafíos organizacionales. Estos se pueden dividir en tres categorías: preocupaciones organizacionales, preocupaciones culturales y preocupaciones informacionales.

### Preocupaciones organizacionales

En el curso de su trabajo, el IRCCA ha logrado importantes avances al trabajar con otros organismos gubernamentales. Esto incluye la coordinación con el servicio de correo uruguayo para facilitar el registro de cultivadores domésticos, crear la infraestructura para el registro de semillas en el Instituto Nacional de Semillas (INASE) y el desarrollo de estrategias de control de calidad y trazabilidad que impactaron las normas complementarias de la ley.

No obstante, también hubo desafíos. Como se señaló anteriormente, el IRCCA fue creado con un énfasis en la cooperación entre organismos con cuatro ministerios: la JND y los Ministerios de Salud Pública (MSP), Desarrollo Social (MIDES) y Agricultura (MGAP). Pero, si bien esta estructura estaba prevista para reunir un amplio rango de pericia técnica con la finalidad de abordar problemas burocráticos, los miembros del IRCCA afirman que, en la práctica, a menudo da lugar a la reiteración de esfuerzos. Debido a que la junta de cuatro miembros tiene una amplia autoridad y a que las resoluciones deben ser aprobadas por mayoría, los miembros de la junta pueden ejercer una gran influencia sobre la mayoría de las actividades básicas del IRCCA.

Para complicar el asunto, si bien la junta está presidida por un representante de la JND, la ley establece que el IRCCA "se vinculará y coordinará con el Poder Ejecutivo" a través del Ministerio de Salud Pública (MSP). No se

definen explícitamente los detalles de este vínculo ni el alcance de la coordinación, lo que les ha permitido a los representantes del MSP en la junta asumir un papel elevado en la implementación de la ley.

### Preocupaciones culturales

Observadores uruguayos de esta dinámica con experiencia en políticas públicas han dicho que sigue la cultura interna del MSP, que al parecer es muy ambivalente acerca de la ley. Según Luis Yarzabal, especialista en política de Uruguay y, hasta marzo de 2016, miembro de un grupo de expertos que asesoraba al Gobierno sobre la implementación:

Hay tensión dentro del MSP porque, por un lado, el enfoque de la ley en la salud pública es aceptado por las autoridades, pero los expertos clínicos, en particular los psiquiatras, tienen sus reservas. [...] Tiene que ver con las culturas institucionales. Existen desde hace varias décadas, con un enfoque diferente. Y cambiar eso no es tan simple<sup>39</sup>.

Por su parte, la representante del MSP en la junta del IRCCA hasta julio de 2016, Daniela Osoreo, considera este papel de supervisión como parte esencial de la misión de su ministerio. Cuando se le preguntó en una entrevista, señaló que, si bien el trabajo de la IRCCA es importante, "no puede sobrepasar las funciones del MSP". Según Osoreo:

El ministerio tiene que dar un mensaje claro a la población. Estamos muy convencidos de que se debe evaluar un montón de asuntos dentro del ministerio porque esto es nuevo. [...] Y aquí es donde estamos ahora. Al principio, tal vez el



Ministerio de Agricultura tenía que tener un papel más activo. Ahora tenemos que implementar una política basada en la salud pública<sup>40</sup>.

### Preocupaciones informacionales

Hay una falta de información sobre la ley; no solo entre la población en general, sino también entre actores clave del Estado. El nuevo protocolo de actuación policial creado

con el Ministerio del Interior protege las libertades individuales, y la policía uruguaya se ha adherido a la nueva política. De todos modos, las incursiones a cultivadores con licencia han continuado pese a los informes de que estos estaban respetando la ley. Los clubes de cannabis también han informado encuentros regulares con la policía impulsados por quejas de vecinos desinformados<sup>41</sup>.

## MONITOREO Y EVALUACIÓN

Como se ha señalado, el presidente Vázquez ha intentado medir el impacto de la ley sobre la base de un análisis objetivo y no de ideología desde los primeros días de la campaña presidencial de 2013. Esto se debe en parte a sus llamamientos varios para lo que ha denominado "una evaluación estricta y estrecha del efecto de esta ley en la sociedad"<sup>42</sup>, y su voluntad de cuestionar públicamente los principales elementos de la regulación del cannabis, como el uso de las farmacias como puestos de venta de marihuana recreativa<sup>43</sup>. El gobierno de Vázquez continuó esta promesa al asumir el cargo y, en repetidas ocasiones, atribuyó los retrasos en la aplicación de la ley a una postura firme que defiende una implementación cuidadosa, equilibrada por una evaluación metódica de su impacto. Como Milton Romani dijo a la prensa en marzo de 2015: "Cuando yo asumí, Tabaré fue enfático en que la ley se va a cumplir, pero lo único que quiere es que se cumpla bien. [...] No queremos hacer las cosas a las apuradas"<sup>44</sup>.

De todos modos, a pesar del apoyo de Vázquez para el monitoreo y la evaluación, los primeros quince meses de su gobierno han ofrecido relativamente muy poca información al público respecto a los datos rigurosos sobre los primeros efectos de la aplicación inicial de

la regulación del cannabis, más de dos años después de que fuera convertida en ley.



**Imagen 7:** Edificio central del poder ejecutivo en el centro de Montevideo, Uruguay.

Los observadores que intentan estudiar el experimento uruguayo se quejaron con el autor de este informe de tener que hacer "conjeturas" para inferir los efectos de la

legalización del cannabis en el país hasta el momento, afirmando que los datos oficiales relacionados con los principales objetivos de la ley no han sido publicados de forma organizada ni con carácter oficial.

Dado que las características clave de la ley ni siquiera están todas en funcionamiento, evidentemente es demasiado pronto para hacer juicios sobre sus impactos. De hecho, las conclusiones firmes sobre la base de la recopilación de datos de rigor científico e investigación requieren mucho más tiempo. Sin embargo, ahora es el momento de asegurar

que los sistemas de datos y la infraestructura de investigación necesarios estén en funcionamiento para llevar a cabo el tipo de monitoreo y evaluación que pueda guiar la implementación en los meses y años venideros.

Incluso ante una supuesta falta de información pública en estos primeros datos, una serie de grupos de investigación académicos y no gubernamentales han llevado a cabo sus propias investigaciones destinadas a informar la implementación y evaluar las fortalezas y debilidades de la ley.

## ENCUESTAS DE USO DE DROGAS

---

Una excepción a esta falta de información es una serie de encuestas apoyadas por la JND realizadas en 2014 y 2015 con el fin de medir el uso de cannabis y otras sustancias entre los jóvenes y la población en general. Estas incluyen una encuesta en hogares sobre consumo de drogas, una encuesta nacional para estudiantes de secundaria y otra para estudiantes universitarios, las tres a nivel nacional. Nuevamente, estos son los primeros indicadores que no pueden ser interpretados como señales de que la ley haya cumplido o no sus objetivos, sino más bien como un corpus de investigación que apunta a la necesidad de seguir estudiando. El resultado de estas encuestas es una mirada interesante en torno a las tendencias predominantes del abuso de sustancias de cara a un clima de plena legalización y comercialización del cannabis.

### **Sexta Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas**

En junio de 2015, la JND dio a conocer los resultados preliminares de su sexta encuesta en hogares sobre consumo de drogas, con una

muestra representativa de 4.355 individuos entre agosto y diciembre de 2014. Se debe señalar que la muestra fue tomada cuando el gobierno comenzó a registrar cultivadores domésticos y clubes de cannabis; la venta comercial aún no estaba funcionando (y todavía no lo está).

El estudio de la JND en hogares halló que la prevalencia del consumo de cannabis ha aumentado en todas las categorías desde 2001. De hecho, casi una cuarta parte, o el 23,3%, de la población, ha probado cannabis al menos una vez en su vida. No obstante, menos de una persona en diez (9,3%) dijo haber usado cannabis en los últimos doce meses. La encuesta también mostró que la tasa de aumento de la prevalencia ha disminuido un poco desde 2011<sup>45</sup>. Los análisis de los patrones de uso al momento en que la ley se aplique plenamente deberán tomar en cuenta la tendencia al alza en la prevalencia que ha sido evidente desde 2001, mucho antes de que la ley fuera promulgada.

A modo de comparación, el consumo de cannabis en Uruguay sigue siendo algo

menor que el de Estados Unidos. La Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas y Salud (NSDUH, por su sigla en inglés) de 2014 reveló que más de 130 millones de estadounidenses mayores de 12 años han consumido cannabis en algún momento de

su vida, lo que corresponde al 40,7% de la población; 41 millones y medio, o el 13% de la población de Estados Unidos, informó haber consumido la sustancia el año anterior<sup>46</sup>. mbos indicadores aumentaron desde el año 2013.

FIGURA 5.1

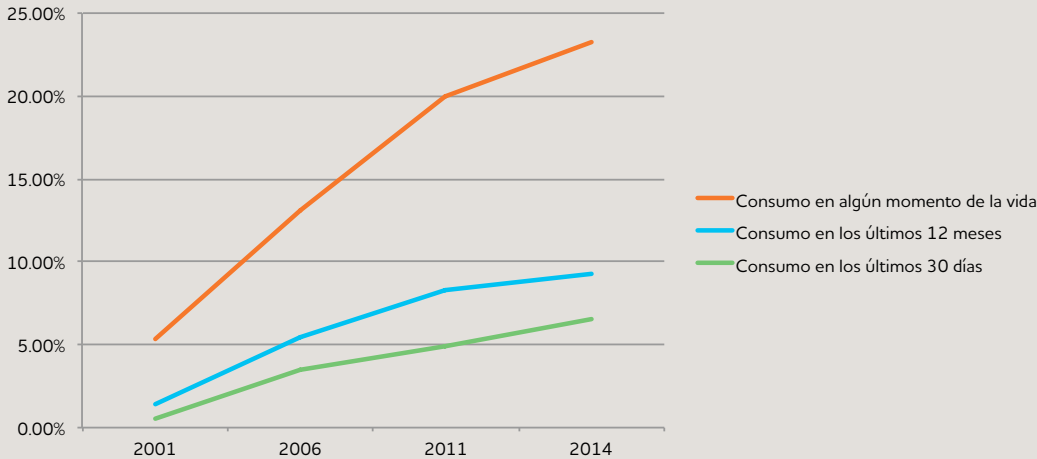
DATOS DE LA ENCUESTA NACIONAL EN HOGARES DE LA JND

AÑO	CONSUMO EN ALGÚN MOMENTO DE LA VIDA	CONSUMO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES	CONSUMO EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS
2001	5,3%	1,4%	0,5%
2006	13,1%	5,5%	3,5%
2011	20,0%	8,3%	4,9%
2014	23,3%	9,3%	6,5%

Fuente: <http://ow.ly/KREM3044km7>

FIGURA 5.2

EVALUACIÓN DE TENDENCIAS DE CANNABIS EN DATOS DE LA ENCUESTA NACIONAL EN HOGARES DE LA JND 2001-2014



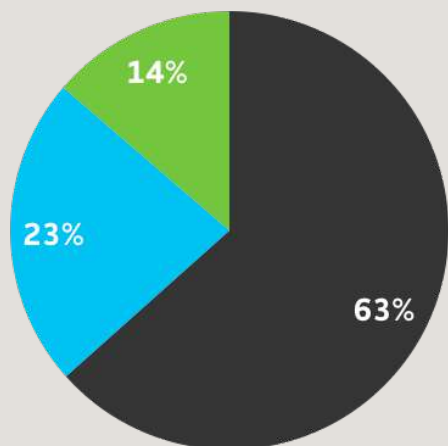
Fuente: <http://ow.ly/KREM3044km7>

El desglose de los consumidores de cannabis en Uruguay es igualmente interesante. Se sugiere que casi dos tercios (63,4%) son consumidores "experimentales", definidos como quienes consumieron cannabis en algún momento de sus vidas, o una vez en los últimos 12 meses. De hecho, los consumidores "habituales", definidos como quienes consumen cannabis varias veces a

encuesta en hogares de la JND, al menos desde el punto de vista de los interesados en la regulación del mercado negro para el cannabis, es el desglose de los métodos de acceso. Según la encuesta de 2014, el 60% de todos los consumidores de cannabis uruguayos que dijeron haber consumido la droga en el último año continuó comprando "prensado", el producto paraguayo del

**FIGURE 5.3**

## **FRECUENCIA DE USO ENTRE USUARIOS DEL CANNABIS EN URUGUAY, 2015**



- Experimental (Una vez en la vida, o una vez en los últimos 12 meses)
- Ocasional (Una vez en los últimos 12 meses, o varias veces en el últimos meses)
- Habitual (Various veces a la semana o diaria)

Fuente: <http://ow.ly/KREM3044km7>

la semana o diariamente, constituyen solo el 13,7% de los consumidores de cannabis, según la encuesta.

Tal vez el hallazgo más revelador de la

mercado negro. Como esta es la primera vez que la encuesta en hogares regular de la JND hizo esta pregunta, se necesitan más estudios para determinar si esta cifra se ha visto afectada por la aprobación de la ley y la implementación en curso.

FORMA DE CANNABIS	PORCENTAJE
Marihuana prensada (mayormente de Paraguay)	60%
Flor de cannabis (cultivada mayormente en Uruguay)	30%
Cultivo del propio consumidor	9%

Fuente: <http://ow.ly/KREM3044km7>

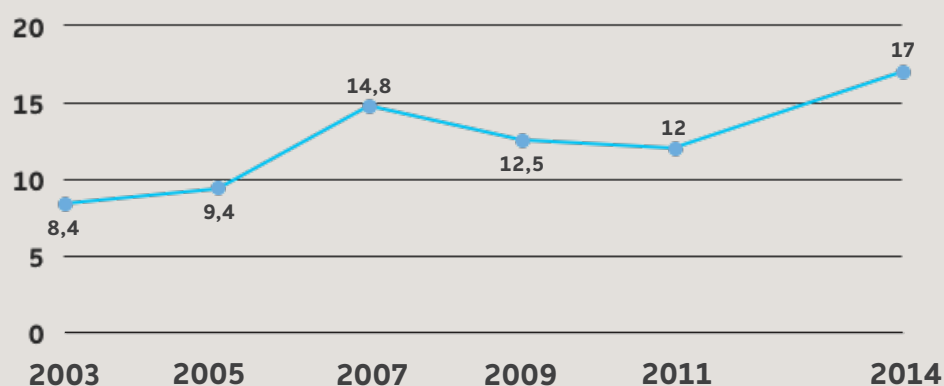
## ENCUESTA DE ESTUDIANTES DE SECUNDARIA DE 2014

En diciembre de 2014, la JND dio a conocer los resultados de su sexta encuesta nacional de consumo de drogas, alcohol y tabaco en estudiantes de secundaria de entre 13 y 17 años<sup>47</sup>. La encuesta, que tiene la mayor muestra en la historia de esta serie de encuestas (con 11.248 estudiantes encuestados), indicó que había aumentado el consumo de cannabis en estudiantes entre 2011 y 2014.

La encuesta también halló que, mientras que esta población tenía una prevalencia similar de consumo de cannabis al de la población general (20% de los estudiantes de secundaria dicen haber probado cannabis, pero no en los últimos 12 meses, en comparación con el 23% de la población general), los jóvenes tienen una mayor incidencia de consumo en los últimos 12 meses y el mes anterior (17% y 9,5% de los jóvenes, respectivamente, en comparación con el 9,3% y el 6,5% de la población general).

**FIGURA 6.1**

### PORCENTAJE DE ESTUDIANTES URUGUAYOS DE SECUNDARIA QUE REPORTAN USO DE CANNABIS POR LO MENOS UNA VEZ EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, 2002-2014



Fuente: <http://ow.ly/zytP3044kvb>

**FIGURA 6.2**

## FRECUENCIA DE CONSUMO DE CANNABIS EN ESTUDIANTES DE SECUNDARIA URUGUAYOS

	CONSUMO DE CANNABIS EN ALGÚN MOMENTO DE LA VIDA	CONSUMO DE CANNABIS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES	CONSUMO DE CANNABIS EN EL ÚLTIMO MES
<b>TOTAL</b>	20,1%	17,0%	9,5%

Fuente: <http://ow.ly/zytP3044kvb>

## ENCUESTA DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DE 2015

En diciembre de 2015 la JND dio a conocer los resultados de la primera encuesta nacional realizada a estudiantes universitarios en el país, realizada con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)<sup>48</sup>. El estudio, que encuestó 3.060 personas, está destinado a medir el consumo de drogas, alcohol

y tabaco en estudiantes universitarios de todo el país. Como era de esperarse, tal vez, la encuesta encontró que la prevalencia del consumo de cannabis a lo largo de la vida, el consumo en el último año y el consumo en los últimos 30 días eran más altos en estudiantes universitarios que en la población general.

**FIGURA 7.1**

## FRECUENCIA DE CONSUMO DE CANNABIS EN ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS URUGUAYOS

	CONSUMO DE CANNABIS EN ALGÚN MOMENTO DE LA VIDA (%)	CONSUMO DE CANNABIS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES (%)	CONSUMO DE CANNABIS EN LOS ÚLTIMOS 30 DÍAS (%)
<b>HOMBRES</b>	56,00%	35,05%	18,97%
<b>MUJERES</b>	46,52%	25,95%	13,17%
<b>TOTAL</b>	50,54%	29,81%	15,63%

Fuente: <http://ow.ly/esj13044kAo>



## COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Uruguay ha dado a conocer algunos datos importantes sobre las tendencias de los consumidores bajo el nuevo gobierno. De todos modos, más allá de eso no hubo grandes progresos en el monitoreo y la evaluación. De hecho, la mayor parte de los avances del Gobierno fueron realizados mediante una iniciativa que comenzó antes de que Vázquez asumiera el cargo. En marzo de 2014, mientras el gobierno de Mujica preparaba el lanzamiento de las regulaciones que desarrollarían la ley, la JND anunció la creación de un grupo de expertos destinado a asesorar en torno a la implementación y evaluación de la ley.

El grupo, denominado Comité Científico Asesor (CCA), consiste de siete académicos de diversas disciplinas. Hasta el marzo de 2016 fue presidido por el Dr. Luis Yarzábal, que ha trabajado como administrador de políticas públicas durante años en varias capacidades, entre ellas director de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP). Además de sus miembros principales, el CCA también tiene una "secretaría técnica" que consta de tres representantes de la JND<sup>49</sup>.

Tras su creación, al comité se le encargó brindar asesoramiento experto a las autoridades de la JND y el IRCCA sobre la aplicación de todos los aspectos de la ley, así como aportar información

a la estrategia de monitoreo y evaluación del gobierno.

En el transcurso del año, el CCA participó en un período de amplio estudio y diálogo. Con el apoyo de la administración se organizaron varios seminarios que reunieron expertos uruguayos y extranjeros (entre ellos, analistas de política de drogas conocidos internacionalmente, como Mark Kleiman y Peter Reuter), los cuales generaron un flujo libre de ideas entre políticos, investigadores y representantes de la sociedad civil.

Sobre la base de una combinación de su propia investigación y el aporte de los demás, el CCA presentó un informe al gobierno (elaborado en diciembre de 2014 y publicado en mayo de 2015) donde se intentó diseñar una estrategia para evaluar el impacto de la ley. En el documento, los autores sugirieron que el gobierno lleve a cabo un proceso de seguimiento de los datos oficiales en cuatro dimensiones: 1) seguridad ciudadana y convivencia, 2) aplicación de la justicia con equidad, 3) promoción de la salud y 4) gobernanza global. El documento incluye una larga lista de indicadores potenciales, y queda por ver si las autoridades están realmente recopilando datos sobre las diversas dimensiones sugeridas por el CCA. Estas dimensiones, y sus indicadores correspondientes, son<sup>50</sup>:

## **Dimensión 1: Seguridad ciudadana y convivencia**

### *Mercado ilegal y violencia*

- Volumen anual de cannabis incautado
- Cantidad anual de procedimientos policiales que involucren cannabis (por departamento)
- Total de personas detenidas en procedimientos con cannabis
- Total de homicidios vinculados con estupefacientes
- Proporción de delitos de estupefacientes en relación al total de delitos
- Evolución de precios del mercado de drogas ilegales
- Producción per cápita de cannabis declarada por autocultivadores y clubes de membresía por departamento

### *Seguridad humana y convivencia*

- Denuncias por desórdenes que se realizan a través del servicio 911
- Denuncias sobre estupefacientes realizadas mediante líneas de emergencia
- Evolución de las rapiñas en los puntos calientes del mercado ilegal de drogas
- Evolución de las rapiñas en los puntos de distribución de cannabis (farmacias)

### *Percepción de seguridad*

- Porcentaje de adultos que consideran bueno o muy bueno el desempeño de las instituciones que implementan políticas de regulación y control del mercado de cannabis
- Porcentaje de adultos que consideran que la creación de un mercado regulado de cannabis ha supuesto un descenso de la corrupción de los funcionarios públicos
- Porcentaje de adultos que consideran que la creación de un mercado regulado de cannabis ha supuesto un incremento de la inseguridad
- Percepción sobre la convivencia en comunidades donde existen zonas calientes de consumo y venta de drogas

## **Dimensión 2: Aplicación de la justicia con equidad**

- Proporción de delitos de estupefacientes en relación al total de delitos
- Proporción de personas procesadas con prisión por delitos de estupefacientes sobre el total de personas procesadas por delitos de estupefacientes
- Proporción de personas detenidas liberadas en procedimientos que involucran delitos

previstos en las leyes de drogas

- Proporción de personas detenidas procesadas con prisión por delitos de estupefacientes, de 18-24 años de edad y primaria como mayor nivel educativo
- Total de personas procesadas por "tenencia para no consumo" en aplicación de la ley de drogas
- Total de personas procesadas con cantidades reducidas de productos de cannabis en aplicación de la ley actual
- Tiempo promedio de duración de la pena de privación de libertad para procesados por delitos de drogas

### **Dimensión 3: Salud pública**

*Indicadores de impacto en el área de la salud*

Para mayores de 18:

- Prevalencias de consumo de marihuana y demás drogas legales e ilegales
- Nuevos consumidores de marihuana y demás drogas en el último año
- Edad promedio de inicio de consumo de marihuana y demás drogas legales e ilegales
- Frecuencia de consumo marihuana y demás drogas
- Percepción de riesgo de consumo de marihuana y demás drogas legales e ilegales

Para menores de 18:

- Prevalencias de consumo de marihuana y demás drogas legales e ilegales
- Edad promedio de inicio de consumo de marihuana y demás drogas legales e ilegales
- Nuevos consumidores de marihuana y demás drogas en el último año
- Frecuencia del consumo de marihuana y demás drogas
- Percepción de riesgo de consumo de marihuana y demás drogas legales e ilegales
- Facilidad de acceso a la marihuana según origen

*Indicadores para medir los objetivos que pretende la ley para esta dimensión (según análisis de autoridades de salud, la JND y el sistema educativo)*

- El número de dispositivos de información, atención y tratamiento de consumidores en el subsistema privado
- La cantidad de programas para la promoción de salud y/o prevención del uso problemático

de marihuana dirigidos a trabajadores de la salud

## **Dimensión 4: Gobernanza global**

### *Gobernanza global*

- Estado de opinión a nivel regional e internacional hacia la ley
- Incidencia política a nivel de organismos internacionales
- Incidencia política a nivel regional

Tras la publicación del informe de monitoreo y evaluación, que fue recibido y respaldado por el gobierno de Vázquez, el CCA continuó desempeñándose como asesor para el desarrollo de la ley. En noviembre

de 2015, el CCA comenzó a estudiar varias propuestas para el sistema de marihuana medicinal, como pruebas de laboratorio, ensayos clínicos y el nivel de restricción en las recetas de cannabis.

## **UNIDAD ESPECIALIZADA EN EVALUACIÓN Y MONITOREO**

---

Al igual que el CCA, el compromiso declarado de Uruguay para el monitoreo y la evaluación del impacto de la ley del cannabis antecede al gobierno del presidente Vázquez. El texto de la ley uruguaya crea explícitamente un nuevo grupo de investigadores en el Ministerio de Salud Pública (MSP), denominado "Unidad Especializada en Evaluación y Monitoreo". Según la ley, esta unidad "tendrá carácter técnico y estará conformada por personal especializado en la evaluación y monitoreo de políticas. Tendrá carácter independiente y emitirá informes anuales los que, sin tener carácter vinculante, deberán ser tenidos en consideración por los organismos y entidades encargados de la ejecución de esta ley". Estos informes deben ser remitidos anualmente a la Asamblea General.

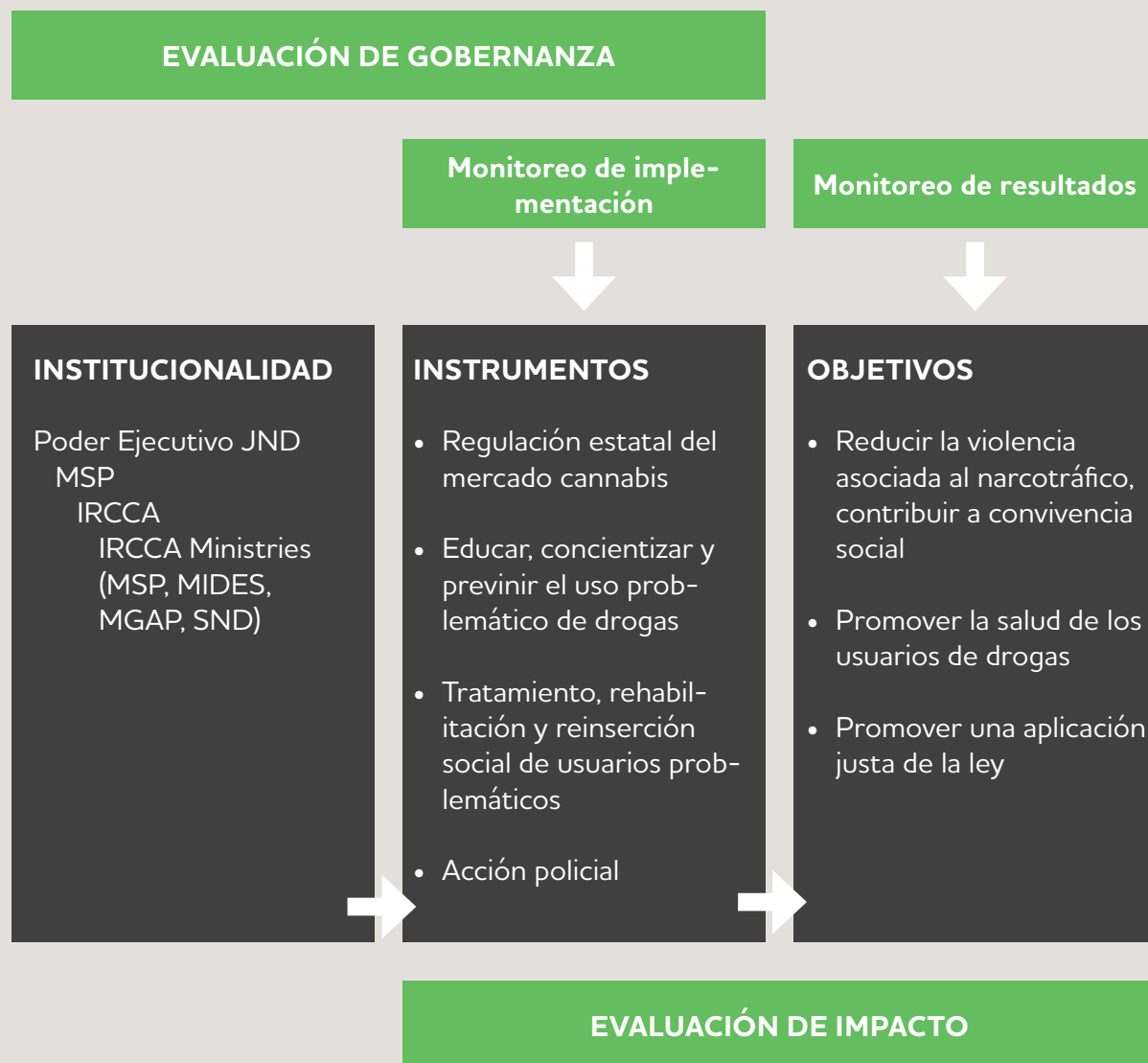
Las autoridades del MSP afirman que la unidad se ha formado, que consta de tres investigadores que van a investigar y redactar los informes anuales, y que estos informes

estarán basados en los indicadores establecidos por el CCA (aunque no está claro si todos los indicadores serán incorporados en el informe). Aunque no se sabe mucho sobre el equipo y su orden del día, los funcionarios tanto de la JND y el MSP afirman que la unidad sumará datos oficiales confiables. No está claro si conducirá investigaciones en forma independiente.

El equipo de investigación estará agregando datos de diferentes fuentes de datos del gobierno, como Observatorio Nacional de Drogas de la JND, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, y el Sistema Nacional de Salud. La fecha de publicación del informe de la unidad para el Parlamento tampoco es clara. Según Milton Romani de la JND, el informe del MSP "idealmente" se publicará en algún momento antes de que las primeras ventas comerciales entren en vigor.

**FIGURA 8.1**

## **ESTRATEGIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL EQUIPO ASESOR DE FESUR**



Fuente: <http://ow.ly/LXwn3044kLG>

## SOCIEDAD CIVIL E INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

---

Si bien la unidad de monitoreo y evaluación del MSP aún no ha publicado ningún análisis cuantitativo del impacto de la ley uruguaya del cannabis, en los meses siguientes a su aprobación se han visto algunas actividades sólidas de monitoreo por parte de la sociedad civil e investigadores académicos. Otros, como

la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR), la Universidad de la República, la Universidad Católica y otras instituciones, están llevando a cabo investigaciones valiosas sobre el impacto de la ley, así como la dinámica actual del consumo de cannabis, percepción de riesgo y opinión pública de la ley.

### FESUR

---

Desde fines de 2014, meses antes de que el CCA publicara su documento de estrategia con los indicadores de monitoreo y evaluación propuestos, un equipo de investigadores afiliados a FESUR comenzó a trabajar en una estrategia aparte. El equipo se benefició de un nivel cercano de acceso a los funcionarios actuales y anteriores de la JND y el IRCCA, y por lo tanto estaba bien informado sobre los detalles de la ley.

Después de meses de investigación de campo y entrevistas con diversas partes interesadas, el equipo de FESUR compartió un documento de estrategia con la JND y el IRCCA, destacando todos los diversos actores públicos y privados involucrados en el proceso de implementación y delineando una propuesta de monitoreo y evaluación de su impacto. La estrategia de FESUR identificó cuatro componentes principales del proceso:

1. Monitoreo de los resultados de los objetivos de la ley respecto a seguridad ciudadana, salud y equitabilidad postimplementación.
2. Monitoreo del uso de instrumentos disponibles a los legisladores, como:
  - a. Regulación estatal del mercado de cannabis
  - b. Educación y prevención del consumo problemático de drogas

- c. Tratamiento, rehabilitación y reinserción social de consumidores problemáticos

- d. Acción policial

3. Evaluación del impacto de la ley y sus instrumentos políticos, descontando la influencia de otros fenómenos externos

4. Evaluar la calidad de la gobernanza local con respecto a la institucionalidad y los instrumentos efectivamente producidos de los principales organismos estatales involucrados en la implementación de la ley.

Sin embargo, el documento de estrategia de FESUR parece haber tenido un impacto reducido en el plan del gobierno para monitorear y evaluar la ley. Las autoridades tanto del IRCCA como de la JND valoran el informe como una importante contribución de la sociedad civil, pero el CCA no alteró significativamente su proyecto de estrategia como resultado del informe de FESUR. En su lugar, hizo pequeños cambios lingüísticos. Según el presidente del CCA, Luis Yarzábal, el consejo aprobó parcialmente una faceta de la estrategia en sus recomendaciones finales, sugiriendo que el gobierno realice una "evaluación de impacto" de la ley (sin distinción entre los instrumentos políticos o los objetivos de la ley)<sup>51</sup>.



## CONTRIBUCIONES ACADÉMICAS

Además de esta investigación, un grupo de investigadores de la Universidad de la República (UdelaR) también han comenzado a estudiar el cannabis desde una perspectiva académica. A mediados de 2014, siete investigadores de la UdelaR, de las áreas de química, biología, farmacología y medicina, formaron el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Cannabinoides, y el grupo recibió el apoyo institucional del IRCCA tras una asociación entre el instituto y las Facultades de Química y Medicina de la UdelaR iniciada en septiembre de 2014<sup>52</sup>. El IRCCA posteriormente le confió al grupo la clasificación genética y química del cannabis cultivado en Uruguay en el estudio de sus diversas propiedades bioactivas, apuntando particularmente a posibles aplicaciones terapéuticas. El

grupo también tiene planes para inaugurar un nuevo "laboratorio central" IRCCA-UdelaR en los próximos años.<sup>53</sup> Entre otros fines, el laboratorio se utilizará para facilitar los análisis del grupo de muestras de cannabis, tanto cultivadas legalmente como de incautaciones de cannabis ilícito.

Si bien la investigación del grupo está en curso y no ha sido publicada, los investigadores de la UdelaR le presentaron al IRCCA las observaciones iniciales junto con dos objetivos clave para la investigación: 1) establecer un perfil genético de plantas de cannabis cultivadas a nivel doméstico por autocultivadores y clubes de cannabis y 2) estudiar el perfil de cannabinoides y la potencia del cannabis paraguayo del mercado negro.

El primero de estos objetivos está directamente relacionado con los planes del gobierno para garantizar que el cannabis cultivado en suelo uruguayo sea trazable genéticamente. Aunque no es exigido por la ley, esto ha sido un objetivo oficial del gobierno previo a la aprobación de la ley, y según informes ha desempeñado un papel en las acciones de Uruguay para calmar las protestas iniciales que generó la ley en los gobiernos vecinos de Brasil y Argentina<sup>54</sup>. Según los primeros resultados de los investigadores de la UdelaR, publicados en febrero de 2015, el

---

**La investigación halló que las muestras incautadas tenían un contenido medio de THC de aproximadamente 5,5%, que se sitúa en el extremo inferior del rango que los funcionarios consideran ofrecer en el mercado de cannabis comercial legal uruguayo.**<sup>53</sup>

---

equipo ha comenzado a establecer una base de datos de marcadores genéticos basados en aproximadamente 200 muestras obtenidas de cultivadores domésticos y clubes de cannabis.

El segundo de estos objetivos, testear las propiedades químicas del cannabis del mercado negro, también es esencial para los objetivos de la ley, ya que será clave para aportar información al contenido de THC y CBD de la marihuana que se venda en farmacias. Con la ayuda del Ministerio del Interior, los investigadores de la UdelaR lograron obtener seis muestras diferentes del cannabis "prensado" del mercado negro a fines de 2014. Esta información es de vital importancia para el IRCCA, sobre todo teniendo en cuenta que el cannabis para la venta en el mercado (que se espera sea el método de acceso legal más utilizado) todavía se encuentra en sus primeras etapas y aún se están evaluando los detalles con respecto a la potencia de THC/CBD de la marihuana comercial. La investigación halló que las muestras incautadas tenían un

contenido medio de THC de aproximadamente 5,5%, que se sitúa en el extremo inferior del rango que los funcionarios consideran ofrecer en el mercado de cannabis comercial legal uruguayo<sup>55</sup>.

Como se ha señalado, otro equipo de investigación de la Universidad Católica, compuesto por Rosario Queirolo y Fernanda Boidi, ha hecho una importante contribución para la evaluación del impacto potencial de la ley. Desde la aprobación de la ley, ambas investigadoras realizaron dos estudios seminales sobre la ley: un estudio de caso de cinco diferentes clubes de cannabis y un estudio de muestreo dirigido por los encuestados (RDS, por su sigla en inglés) de 294 consumidores frecuentes de marihuana que viven en Montevideo y el área metropolitana.

Como se señaló anteriormente, estos dos estudios encontraron grandes brechas entre la aplicación ideal de la ley y sus resultados reales. El estudio RDS documenta una resistencia generalizada entre los consumidores de

cannabis uruguayos a elegir y apegarse a un único método de acceso al cannabis. El análisis de los clubes de cannabis destacó el hecho de que los clubes se vieron agobiados por una gama de desafíos, como la sustentabilidad financiera debido a los altos costos operativos asociados con los requisitos de seguridad del IRCCA y un amplio "problema de acción colectiva".

Otra contribución a la implementación de la ley proviene del International Center for Ethnobotanical Education, Research & Service (ICEERS) y su Directora Clínica, la Dra. Raquel Peyraube. Peyraube, quien también es miembro del consejo asesor de la sociedad civil para la JND, ha informado al gobierno en momentos clave desde la aprobación de la ley. Más recientemente, ICEERS ha estado aconsejando a la JND y al IRCCA sobre los detalles de la marihuana con fines médicos y comerciales, especialmente en temas relacionados con los precios y la potencia.

## ANÁLISIS

Si bien el nuevo gobierno presidencial ha hablado abiertamente sobre su compromiso con el monitoreo y la evaluación del impacto de la ley del cannabis con rigurosidad, el progreso ha sido lento bajo la presidencia de Vázquez. Además, parece estar obstaculizado por una serie de deficiencias sistémicas, entre ellas:

### Carencia de datos oficiales disponibles

Hay pocos datos públicos sobre variables clave: como se mencionó anteriormente, tanto el CCA como el grupo de trabajo del MSP son anteriores al gobierno actual, y ninguno ha producido una evaluación cuantitativa del estado de la implementación de la legalización

del cannabis en Uruguay. Al momento, los únicos datos oficiales vinculados al impacto de la ley se han limitado a encuestas a los consumidores publicadas por la JND y un par de estadísticas dadas a conocer por separado por otros organismos (como las estadísticas de criminalidad del Ministerio del Interior). Mientras los analistas políticos esperan el primer informe del equipo del MSP, los investigadores independientes han intentado llenar el vacío. Sin embargo, estas acciones están limitadas por el hecho de que no existen datos oficiales publicados sobre otras variables importantes, como incidentes policiales relacionados con el cannabis, evolución de los precios del mercado negro o la potencia de la droga desde las primeras

etapas de implementación.

Parte de la información se ha hecho pública, pero filtrada de forma anónima a la prensa: la ausencia de datos públicos claros sobre el impacto de la ley ha impulsado la investigación no solo entre investigadores independientes, sino también entre periodistas. En los meses siguientes a la aprobación de la ley, los medios de comunicación uruguayos han publicado informes basados en declaraciones de funcionarios anónimos. Estos van desde actualizaciones autorizadas pero aun anónimas sobre la implementación de la ley por parte de la JND y el IRCCA, a informes no autorizados que han alimentado las críticas de la ley. Un ejemplo importante de esto último se produjo en noviembre de 2015, cuando el diario *El Observador* informó que la cantidad de plantas ilícitas incautadas desde que la ley fue aprobada se había disparado<sup>56</sup>. La versión, basada en datos internos compartidos por

fuentes dentro del Instituto Técnico Forense (ITF) del Poder Judicial, halló que la cantidad de plantas de cannabis ilícitas incautadas por la policía había aumentado desde 2013. Según el informe, la policía incautó 261 plantas en 2013, 621 en 2014 y 1.058 en 2015, de las cuales la mayoría fue tomada de cultivadores que no estaban registrados. A pesar del aumento, hasta el momento las autoridades no han emitido comentarios sobre el informe. Al ser preguntado, Augusto Vitale, presidente del IRCCA, no negó la cifra pero subrayó que "las incautaciones por sí solas no implican que se hayan hecho arrestos", una afirmación que estaría en línea con el nuevo protocolo policial del Ministerio del Interior<sup>57</sup>.

# RECOMENDACIONES

Es demasiado pronto para sacar conclusiones completas respecto a si la ley del cannabis uruguayo está alcanzando todos sus objetivos; de hecho, la función de la ley que probablemente sea la más importante —venta comercial de cannabis en farmacias— aún no se ha implementado. Incluso una vez que comience la venta, tomará tiempo que el mercado legal madure y demuestre su viabilidad. Aun así, una mirada a la implementación de la ley hasta ahora revela algunos primeros obstáculos aparentes que las autoridades deben tener en cuenta para que la medida logre los objetivos de la ley. El estudio y la evaluación de estos obstáculos en el contexto de los efectos más generales de la ley son vitales para el futuro del experimento de cannabis del país.

Afortunadamente para las autoridades uruguayas, la ley cuenta con una flexibilidad considerable en su normativa, como las regulaciones relativas al precio del cannabis comercial y la exclusividad mutua de los tres métodos de acceso. Como consecuencia de esta flexibilidad, el gobierno puede tomar ventaja de su poder para ajustar las normas que rigen el reciente mercado de cannabis legal de acuerdo con los nuevos conocimientos obtenidos del monitoreo y la evaluación. Con esto en mente, el autor

- **ASEGURAR QUE EL GOBIERNO CUENTE CON SISTEMAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS DESDE EL INICIO DE LA IMPLEMENTACIÓN.** Según encuestas existentes, investigaciones independientes y patrones de registro, el gobierno de Uruguay debería reconsiderar su insistencia en la exclusividad mutua de los métodos de acceso al cannabis, así como el precio único para todas las cepas de cannabis comercial. En función de los hallazgos de las actividades de monitoreo, algunos de los cambios necesarios pueden requerir la intervención del Parlamento, por lo que la mayoría gobernante del Frente Amplio tendrá que estar preparada para asumir un debate político más matizado sobre la ley del cannabis en el futuro.
- **ASEGURAR QUE EL IRCCA TENGA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL NECESARIA PARA REGULAR Y CONTROLAR EL MERCADO LEGAL DE CANNABIS DE FORMA ADECUADA.** Bajo el nuevo presupuesto, el IRCCA recibirá cerca de US\$ 518.220 anuales, pero complementará sus fondos con los pagos por licencias de las empresas productoras de cannabis comercial para la venta en farmacias. Este ingreso complementario se debería utilizar para abordar las necesidades del IRCCA en cuanto a contratación de personal y financiación para garantizar el cumplimiento de las restricciones al cultivo doméstico y los clubes de cannabis.
- **AUMENTAR LOS FONDOS PARA LAS CAMPAÑAS EDUCATIVAS, TANTO PARA EL PÚBLICO EN GENERAL COMO PARA LOS JÓVENES, RESPECTO A LOS DETALLES DE LA LEY, ASÍ COMO LOS RIESGOS PARA LA SALUD ASOCIADOS AL CONSUMO DE CANNABIS.** Una cantidad considerable de los fondos para las campañas de prevención en Uruguay proviene de fondos incautados. En los diez primeros meses de 2015, las autoridades uruguayas incautaron el equivalente de más de US\$ 1.250.00 solamente en efectivo<sup>58</sup>. Suponiendo que se respeten las libertades civiles de las personas afectadas por la incautación, estos recursos tienen un gran potencial para

# RECOMENDACIONES

las actividades de educación pública, y no solo deberían asignarse a la campaña "Todo consumo de drogas tiene riesgos", sino también a nuevas campañas que puedan educar a la población sobre los detalles de la ley.

- **ASEGURAR QUE LOS PLANES PARA EL PRECIO ÚNICO DEL CANNABIS, INDEPENDIENTEMENTE DE SU POTENCIA, SEAN COMPETITIVOS CON EL MERCADO NEGRO Y AL MISMO TIEMPO NO FOMENTEN EL ABUSO.** Ahora que aparentemente el IRCCA fijará un precio único de aproximadamente US\$ 1,20 por gramo de cannabis, independientemente de su potencia, las autoridades deben mantener una estrecha vigilancia sobre las tendencias de compra. El peligro de establecer un precio único para las formas más potentes de cannabis es que podría alterar la esencia del mercado local, exponiendo potencialmente a más consumidores nuevos o poco frecuentes a los efectos negativos de corto y largo plazo del consumo de cannabis de mayor potencia. Si los consumidores parecen favorecer las cepas de mayor potencia del cannabis, esto podría constituir una señal de que los precios se deben ajustar en base a la potencia. Sin embargo, también es importante que el precio de todas las cepas del cannabis legal pueda competir con el mercado negro, por lo que se deben tomar medidas para garantizar que una estructura de precios diferenciados también pueda debilitar el mercado ilegal.
- **CAPACITAR A LOS AGENTES DEL ORDEN EN EL NUEVO PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.** Los nuevos informes del aumento de incautaciones de plantas, así como las quejas de los organizadores de clubes de cannabis de intervención no justificada de la policía, son señales de que el protocolo policial debe estar más institucionalizado. El ministro del Interior, Eduardo Bonomi, debe convertirlo en prioridad para la Policía Nacional uruguaya y ejercer presión a la policía de los 19 departamentos para que eduque a su fuerza de trabajo respecto a las nuevas normas que rigen los encuentros de la policía con los cultivadores de cannabis.
- **INSTAR AL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA PARA QUE ACELERE EL ACCESO DE LOS PACIENTES AL CANNABIS MEDICINAL.** Actualmente, solo los pacientes que reciben permiso especial para la importación de cannabis medicinal de parte de especialistas con licencia y el MSP pueden recibir medicación. Si bien hay planes para desarrollar tanto un sistema de mercado médico y prescripción local, estos elementos deben aplicarse tan pronto como sea posible para garantizar el acceso a la atención necesaria.

# RECOMENDACIONES

- **ORDENAR A LAS AUTORIDADES A PUBLICAR INDICADORES DE IMPACTO DE TODAS LAS ÁREAS POLÍTICAS RELEVANTES AFECTADAS POR LA LEY, ANTES Y DURANTE LA VENTA COMERCIAL.** El despliegue de la venta de cannabis comercial tiene mayor potencial para alterar el mercado de cannabis en Uruguay que los cultivadores domésticos y los clubes de cannabis. Esto implicará el comienzo de la prueba de uno de los objetivos centrales de la ley: desactivar el mercado negro del cannabis. Como tal, es sumamente importante que la Unidad Especializada en Evaluación y Monitoreo del MSP recopile y sintetice los datos necesarios para su informe anual antes de que la venta comercial entre en vigor. Esto va a asegurar que haya un "punto de referencia" confiable y extenso a partir del cual comparar el impacto de los elementos más importantes de la ley en el futuro.
- **PERMITIR QUE LOS INVESTIGADORES REALICEN ANÁLISIS INDEPENDIENTES DE LOS IMPACTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y DE SALUD DE LA LEY, ASÍ COMO ACCEDER Y VERIFICAR LOS DATOS OFICIALES.** Sin importar cuándo se publique el informe del equipo de monitoreo y evaluación del MSP, e independientemente de su contenido, el gobierno de Vázquez debería fomentar el trabajo de los investigadores independientes. Su labor representa una oportunidad crucial para el gobierno en cuanto a identificar las deficiencias iniciales en la implementación que tendrán que corregirse en los meses y años venideros. Debido a su carácter histórico, la regulación del cannabis será objeto del escrutinio público. Aprovechar y fomentar las evaluaciones independientes de la implementación aumentará la probabilidad de que el debate público sobre los impactos de la ley se desarrolle sobre la base de investigaciones y pruebas científicas sólidas.



# NOTAS

---

<sup>1</sup> Mujica, José. "Estrategia por la Vida y la Convivencia". Consultado el 3 de julio del 2015. [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf).

<sup>2</sup> "Los uruguayos y la marihuana". CIFRA Consultoría Privada. 3 de septiembre del 2013. Consultado el 11 de octubre del 2015. , y "Marihuana". CIFRA Consultoría Privada. 2 de septiembre del 2015. Consultado el 5 de diciembre del 2015. <http://www.cifra.com.uy/index.php/2015/09/02/marihuana-2/>.

<sup>3</sup> "Marihuana: 78% prefiere que se obtenga en comercio legal". Espectador.com. 1 de octubre de 2013. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.espectador.com/sociedad/275059/marihuana-78-prefiere-que-se-obtenga-en-comercio-legal>.

<sup>4</sup> "Bonomi: Ajustes de cuentas también explican homicidios sin aclarar". El País, 13 de abril del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.elpais.com.uy/informacion/bonomi-ajustes-cuentas-explican-homicidios.html>.

<sup>5</sup> "El 79% teme ser víctima del delito". El País, 21 de octubre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.elpais.com.uy/informacion/teme-victima-delito-encuesta-equipos.html>.

<sup>6</sup> Ramsey, Geoffrey. "Uruguay's Marijuana Bill and Organized Crime". InSight Crime. 13 de julio del 2013. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.insightcrime.org/investigations/uruguay-s-marijuana-bill-and-organized-crime>.

<sup>7</sup> "Entrevista a Tabaré Vázquez". En La Mira TV. 4 de diciembre del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=Y3oJfQWoJaU&t=52m50s>.

<sup>8</sup> Malm, Sara. "Are Uruguay's Marijuana Plans Going up in Smoke? Ex-president Vazquez Elected to Power but Questions Are Raised about Radical Pot Plans of His Predecessor". The Daily Mail, 1 de diciembre del 2014.

<sup>9</sup> Ramsey, Geoffrey. "Uruguay Presidential Candidate Proposes Rehab for Marijuana Users". InSight Crime. 26 de septiembre del 2014. Consultado el 12 del septiembre del 2016. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/vazquez-floats-using-marijuana-registry-for-drug-treatment>.

<sup>10</sup> Romani, Milton. "Los de atrás vienen conmigo—El problema de las drogas en América Latina: Derecho al desarrollo y regulación de mercados". 2 de abril de 2012. Consultado el 10 de diciembre de 2015. [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug\\_Policy/Milton\\_Romani-April\\_2012.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug_Policy/Milton_Romani-April_2012.pdf).

<sup>11</sup> El artículo 4 de la Ley 19.172 dice: "La presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado".

<sup>12</sup> Ver artículo 1 de la Ley 19.172: "Decláranse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los consumidores problemáticos de drogas".

<sup>13</sup> Si bien no se explicita en el texto, la Ley 19.172 anula directamente la ley de 1974 que permitía a los jueces determinar de forma autónoma si una determinada cantidad de una sustancia ilícita estaba destinada al uso personal y, por lo tanto, no constituía un delito penal.

<sup>14</sup> De los Santos, Federico. "Se está armando". La Diaria, 15 de septiembre del 2015. Consultado el 3 de enero del 2016. <http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/9/se-esta-armando/>.

<sup>15</sup> Sitio web del IRCCA. <http://www.ircca.gub.uy/>

<sup>16</sup> Agence France-Presse. "Creció de 10.000 a 40.000 la cantidad de cultivadores de marihuana". El País, 4 de mayo de 2014. Consultado el 5 de octubre del 2015. <http://www.elpais.com.uy/informacion/crecio-cantidad-cultivadores-marihuana.html>.

<sup>17</sup> "Guía de condiciones mínimas para la habilitación de clubes de membresía". IRCCA.gub.uy. 13 de octubre del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-condiciones-mínimas-para-la-habilitación-de-Clubes-de-Membresía.pdf>.

<sup>18</sup> "Calzada: "Uso medicinal no va a ser un uso recreativo encubierto". El Espectador. 5 de febrero del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.espectador.com/sociedad/308923/calzada-uso-medicinal-no-va-a-ser-un-uso-recreativo-encubierto>.

<sup>19</sup> Peyraube, Raquel. Entrevista del autor. 20 de noviembre del 2015.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> "Gobierno impulsa la marihuana medicinal y piensa en recaudar". El País, 19 de noviembre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-impulsa->

[marihuana-medicinal-piensa.html](http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-impulsa-marihuana-medicinal-piensa.html).

<sup>22</sup> "Fumata verde". La Diaria, 2 de octubre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=16-grupo-asesor-legal&mailid=703-2-de-octubre-2015-sintesis-de-prensa](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=16-grupo-asesor-legal&mailid=703-2-de-octubre-2015-sintesis-de-prensa).

<sup>23</sup> "Al menos 250 farmacias serán puntos de venta". La República, 22 de octubre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.republica.com.uy/250-farmacias/543587/>.

<sup>24</sup> Ver: Oppenheimer, Andres. "Andres Oppenheimer: Uruguay Is Wrong about Not Taxing Pot". Miami Herald, 7 de mayo del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article1964058.html>, y Castaldi, Malena, "Uruguay to Sell Marijuana Tax-free to Undercut Drug Traffickers". Reuters, 19 de mayo del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.reuters.com/article/us-uruguay-marijuana-idUSKBN0DZ17Z20140519>.

<sup>25</sup> Romani, Milton. Entrevista del autor. 18 de noviembre del 2015.

<sup>26</sup> Ver "Are mass-media campaigns effective in preventing drug use? A Cochrane systematic review and meta-analysis" por Elias Allara, Marica Ferri, Alessandra Bo, Antonio Gasparrini, Fabrizio Faggiano. 3 de septiembre del 2015. Consultado el 12 de septiembre del 2016. <http://bmjopen.bmj.com/content/5/9/e007449.full>

<sup>27</sup> Gilet, Eliana. "El verde y los de azul". Brecha, 4 de diciembre del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://brecha.com.uy/el-verde-y-los-de-azul/>.

<sup>28</sup> "La policía seguirá allanando casas de cultivadores". El Observador, 12 de diciembre del 2014.

Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.elobservador.com.uy/la-policia-seguira-allanando-casas-cultivadores-n294024>.

<sup>29</sup> Collazo, Martín. Entrevista por correo electrónico del autor. 21 de agosto del 2015.

<sup>30</sup> "Siniestralidad Vial en Uruguay: Informe anual 2014". UNASEV.gub.uy. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [http://unasev.gub.uy/wps/wcm/connect/unasev/c2b3ed85-d421-40b0-b747-9412cd4e6e5b/Informe\\_de\\_Siniestralidad\\_Vial\\_Anual\\_2014.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=c2b3ed85-d421-40b0-b747-9412cd4e6e5b](http://unasev.gub.uy/wps/wcm/connect/unasev/c2b3ed85-d421-40b0-b747-9412cd4e6e5b/Informe_de_Siniestralidad_Vial_Anual_2014.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=c2b3ed85-d421-40b0-b747-9412cd4e6e5b).

<sup>31</sup> Vitale, Augusto. Entrevista del autor. 28 de julio de 2016

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ver página 33.

<sup>34</sup> Fernanda Boidi, Rosario Queirolo y José Miguel Cruz. "Marijuana Consumption Patterns among Frequent Consumers in Montevideo". 19 de mayo del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [https://aclu-wa.org/sites/default/files/attachments/Boidi, Queirolo, and Cruz - Marijuana Consumption Patterns Among Frequent Consumers in Montevideo.pdf](https://aclu-wa.org/sites/default/files/attachments/Boidi,_Queirolo,_and_Cruz_-_Marijuana_Consumption_Patterns_Among_Frequent_Consumers_in_Montevideo.pdf).

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Queirolo, Rosario. Entrevista del autor. 16 de noviembre del 2015.

<sup>37</sup> "Resolución 58". IRCCA.gub.uy. 30 de noviembre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015.

<sup>38</sup> "Resolución 130513". AQFU.uy. 3 de mayo del 2013. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://aqfu.uy/wp-content/uploads/2015/03/>

[resolucion-age-130513.pdf](#).

<sup>39</sup> Yarzábal, Luis. Entrevista del autor. 13 de noviembre del 2015.

<sup>40</sup> Osore, Daniela. Entrevista del autor. 17 de noviembre del 2015.

<sup>41</sup> Delgado, Nicolás. "Aun con el cultivo legal, la incautación de plantas de marihuana se duplica". El Observador, 11 de noviembre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.elobservador.com.uy/aun-el-cultivo-legal-la-incautacion-plantas-marihuana-se-duplica-n691120>.

<sup>42</sup> Goñi, Uki. "Uruguay's Legal Marijuana Plan to Go Ahead despite New President's Concerns". The Guardian, 1 de diciembre del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.theguardian.com/world/2014/dec/01/uruguay-vazquez-legal-marijuana>.

<sup>43</sup> "MásInfo Entrevista a Tabaré Vázquez". TNU. com.uy. 23 de octubre del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=PLQuaTrAZ3k&t=8m22s>.

<sup>44</sup> "Uruguay: Tabaré Vázquez suspendió temporalmente la venta de marihuana en farmacias". La Nación, 4 de marzo del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.lanacion.com.ar/1773268-uruguay-tabare-vazquez-suspendio-la-venta-de-marihuana-en-farmacias>.

<sup>45</sup> "Presentación: VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas". Infodrogas.gub.uy. 10 de mayo del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi\\_encuesta\\_hogares\\_2015.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi_encuesta_hogares_2015.pdf).

<sup>46</sup> "Results from the 2014 National Survey on Drug Use and Health: Detailed Tables". Substance Abuse and Mental Health Services Administration.

Rockville, MD. <http://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/NSDUH-DetTabs2014/NSDUH-DetTabs2014.pdf>

<sup>47</sup> "Presentación: Sexta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media". Infodrogas.gub.uy. 9 de diciembre del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi\\_estudiantes\\_2014.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi_estudiantes_2014.pdf).

<sup>48</sup> "Primer Estudio Piloto sobre Consumo de Drogas en Estudiantes Universitarios del Uruguay". Infodrogas.gub.uy. 5 de diciembre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/I\\_Estudio\\_Piloto\\_Universitarios\\_de\\_Uruguay\\_version\\_final.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/I_Estudio_Piloto_Universitarios_de_Uruguay_version_final.pdf).

<sup>49</sup> Yarzabal, Luis. "Avances en el monitoreo y evaluación de la ley de regulación y control del mercado de marihuana en Uruguay". 2 de septiembre del 2014. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/ponencia\\_evaluacin\\_ley\\_marihuana\\_uruguay\\_lyarzabal.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/ponencia_evaluacin_ley_marihuana_uruguay_lyarzabal.pdf).

<sup>50</sup> "Technical Report No. 1." 5 de diciembre del 2014. Consultado el 3 de enero del 2016. Comité Científico Asesor (CCA).

<sup>51</sup> Yarzabal, Luis. Entrevista del autor. 13 de noviembre del 2015.

<sup>52</sup> Bracesco, Nelson. "Conference Paper: Resultados preliminares del GIEC". 26 de febrero del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. [https://www.researchgate.net/publication/272817171\\_grupo\\_Interdisciplinario\\_de\\_estudios\\_en\\_Cannabis.Cannabis](https://www.researchgate.net/publication/272817171_grupo_Interdisciplinario_de_estudios_en_Cannabis.Cannabis)

<sup>53</sup> Delgado, Nicolás. "La universidad crea laboratorio para investigar la marihuana". El Observador, 21 de septiembre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.elobservador.com.uy/la-universidad-crea-laboratorio-investigar-la-marihuana-n679156>.

<sup>54</sup> Walsh, John y Ramsey, Geoffrey. "Uruguay's Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges". Improving Global Drug Policy: Comparative Perspectives and UNGASS 2016, 2015, 2. Consultado el 3 de enero del 2016. [brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Walsh--Uruguay-final.pdf?la=en](http://brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Walsh--Uruguay-final.pdf?la=en).

<sup>55</sup> Cabe destacar que esta cifra puede haberse bajado artificialmente, ya que el cannabis tiende a perder potencia con el tiempo. Aunque el tiempo exacto transcurrido entre las incautaciones y las pruebas de estas muestras aún no se ha hecho público, Carlos García, químico y autor principal de la investigación, da fe de que estaban "recientemente decomisadas".

<sup>56</sup> Delgado, Nicolás. "Aun con el cultivo legal, la incautación de plantas de marihuana se duplica". El Observador, 11 de noviembre del 2015. Consultado el 10 de diciembre del 2015. <http://www.elobservador.com.uy/aun-el-cultivo-legal-la-incautacion-plantas-marihuana-se-duplica-n691120>.

<sup>57</sup> Vitale, Augusto. Entrevista del autor. 13 de noviembre del 2015.

<sup>58</sup> "Fondo de Bienes Decomisados". Diciembre del 2015. Consultado el 13 de diciembre del 2015. [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/publicacion\\_fbd\\_2015.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/publicacion_fbd_2015.pdf).

# AGRADECIMIENTOS

---

El autor quisiera agradecer a las siguientes personas, organizaciones e instituciones quienes fueron muy generosas con su tiempo durante la investigación y elaboración de este informe:

- John Walsh, WOLA Senior Associate
- Kristel Mucino, WOLA Communications Director
- John Hudak, Brookings Institution
- Gustavo Robaina y Martin Collazo, Proderechos
- Raquel Peyraube, The International Center for Ethnobotanical Education, Research & Service (ICEERS)
- Peter Reuter, Profesor en la Facultad de Políticas Públicas y la Facultad de Criminología en la Universidad de Maryland
- Bryce Pardo
- Universidad de la República – Uruguay
- Milton Romani
- Diego Olivera, Junta Nacional de Drogas (JND)
- Augusto Vitale, Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)

Adam Schaffer y los Asistentes de Programas de WOLA Loren Riesenfeld y Caroline Buhse hicieron contribuciones inapreciables a la edición y al diseño de este informe.

El autor agradece especialmente a Inés Coira por sus servicios de traducción.

La publicación de este informe fue posible gracias al apoyo de la Fundación Open Society.

**LA OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA)** es una organización de investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Imaginamos un futuro en el que las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y donde la justicia se imponga a la violencia.

**WOLA.ORG** | 1666 CONNECTICUT AVE NW, SUITE 400, WASHINGTON DC 20009 | 202-797-2171

