



FACULTAD DE CIENCIA POLITICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Drogas. La inexistencia del problema.

La regulación del cannabis en Uruguay como
alternativa al fenómeno de las drogas.



Furlotti Barros, Mariano.

Director: Andrés Rolandelli

Tesina de Grado

Carrera Ciencia Política – Agosto 2019

Índice

Prólogo	2
Introducción.....	6
Primera parte.....	9
1. Análisis del Régimen Internacional de Drogas Ilícitas.....	9
2. El cannabis en el régimen internacional de drogas.....	20
3. América Latina y el RIDI.....	26
Segunda Parte.....	32
4. Estudio del caso uruguayo.....	32
4. 1. Introducción.....	32
4. 2. Drogas y Dictadura en Uruguay.....	32
4. 3. Drogas y Democracia.....	33
4. 4. Los inicios del cultivo y las movilizaciones.....	36
4. 5. La regulación.....	42
5. Conclusiones.....	52
Bibliografía.....	53
Anexos.....	55

PRÓLOGO

El 10 de diciembre de 2013 el Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay aprobó la ley 19.172 que regula la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis. Esta noticia fue primicia a lo largo y ancho del planeta ya que, con esta iniciativa, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular estatalmente el cannabis para uso adulto con fines recreativos.

La pregunta de fondo que guía esta investigación, tomando al caso uruguayo, versa sobre los fundamentos que sostienen el paradigma prohibicionista y la decisión política de la gran mayoría de los Estados de combatir la oferta de las denominadas drogas ilícitas. Así como también de quienes se benefician y quienes se perjudican con la vigencia del Régimen Internacional de Drogas Ilícitas (RIDI).

Uruguay es el primer país del mundo en legalizar y regular estatalmente la venta de cannabis para consumo adulto con fines recreativos. Esto lo convierte en el primer y único país de la región en adoptar, formular e implementar una política de drogas contraria a lo reglado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, fundamentalmente, opuesta a la denominada “guerra contra las drogas” que impulsa el sistema internacional.

¿De qué manera el ensayo uruguayo cuestiona la vigencia del prohibicionismo e intenta ser una solución al problema de las drogas? ¿En qué contexto se formuló esta política? ¿Qué rol tuvieron los diferentes actores políticos (nacionales e internacionales), institucionales y sociales en la etapa de diseño y formulación de la misma?

El análisis del caso permite comparar entre las estrategias adoptadas en Uruguay y las puestas en práctica por aquellos países que deciden perpetuar el RIDI con el objetivo de, desde una perspectiva politológica, realizar un aporte al debate en torno al problema de las drogas.

En este sentido, resulta necesario pensar la regulación del cannabis en Uruguay enmarcada dentro del fenómeno del narcotráfico y de las respuestas posibles a éste. Para ello se retoma la idea de Andrés Rolandelli (2017), quien entiende al mismo como un “hecho

social total”. Esta noción sostiene que el fenómeno de las drogas debe ser comprendido más allá del intercambio de sustancias psicoactivas ilícitas que el mismo supone.

De esta manera, es preciso reconocer la colindancia entre dos procesos: el intercambio de las sustancias ilegalizadas que son las drogas y los fenómenos sociales adyacentes a este. Así se identifica la emergencia de fenómenos sociales, estéticos, políticos y económicos vinculados al narcotráfico en latitudes espacio temporales diversas. Rolandelli (2017) destaca:

Hay escenarios, pautas de comportamientos, figuras y hechos sociales que se repiten con lógicas similares. Situaciones tales como la comercialización y consumo de drogas en poblaciones urbanas marginalizadas sin posibilidades de inserción en la economía legal por no poseer el capital cultural y simbólico necesario; el consumo de drogas como estrategia paliativa para lidiar con la marginalidad, el establecimiento de vínculos de pareja más o menos estables para atemperar los efectos nocivos asociados al consumo; son escenas que aún con variaciones se repiten en New York [particularmente en el Harlem en la década del ochenta] y el Conurbano Bonaerense [durante fines de los noventa y principio de los dos mil]. (par. 3)

Cuando se produce la incautación de cualquier droga por medio de una agencia estatal, esto supone un shock en la oferta, el cual se verá reflejado en el precio final de la mercancía. Es decir que el accionar de un Estado siguiendo los lineamientos del Régimen Internacional de Drogas Ilícitas supone un hecho social, jurídico y económico que valoriza determinadas sustancias por encima de su precio natural. Este accionar puede ser considerado como total ya que allí se tensionan y manifiestan todas las dimensiones de lo social afectadas en este proceso. En virtud de ello, Rolandelli (2017) afirma que:

Siguiendo a Marcel Mauss, consideramos el concepto de hecho social total como el que mejor resulta para aprehender el carácter holístico que implica el narcotráfico. A partir de este es posible conceptualizar debidamente la colindancia que supone el intercambio de las sustancias ilegalizadas que son las drogas y los fenómenos sociales adyacentes a este. De esta manera, el concepto de hecho social total supone un hecho particular que en su manifestación condensa la dimensión universal inherente a lo social. (par. 5)

Existe un enorme consenso internacional en torno a la estrategia escogida para abordar el denominado “problema mundial de las drogas” que se ve reflejado en la vigencia de más de cien años del RIDI. Este comprende un complejo entramado de tratados y acuerdos

multilaterales que actúan como directivas para los diseños e implementación de políticas públicas en el plano nacional.

En este sentido, para reflexionar en torno al concepto de política pública, O'Donnell y Oszlak (1976) nos dicen:

Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término política estatal (o pública), en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés y movilización de otros actores en la sociedad civil. (p. 112)

Siguiendo esta idea, entendemos que el fenómeno de las drogas es una cuestión socialmente problematizada desde hace ya varios años en el mundo y en la región.

Partiendo de estos conceptos, y a fines de comprender el objeto de análisis del presente trabajo, es preciso distinguir entre situación problemática y problema. Es posible afirmar que definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles (Elder y Cobb, 1993).

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal. (Elder y Cobb, 1993, p. 93)

El fenómeno de las drogas y el accionar de las organizaciones delictivas que se encargan de su producción, tráfico, distribución y venta así como también los perjuicios que este tipo de actividades generan para los Estados y sociedades presentan un complejo entramado de actores e intereses involucrados.

De esta manera, el prohibicionismo aparece como la única respuesta posible ante el problema de las drogas. Lo cual presenta una paradoja epistemológica, ya que un fenómeno de implicancias tan complejas no puede definirse como un único problema de políticas. Siendo así, Tokatlian (2017) afirma que:

La barrera más importante contra una mejor comprensión del problema de las drogas sigue siendo la escasez de buena información. Es difícil pensar en un problema de política pública de similar relevancia que cuente con datos tan insuficientes y con barreras metodológicas tan altas para acceder a mejor información. (p. 21)

A partir de esta reflexión, intentando realizar un aporte desde la Ciencia Política a una realidad compleja, se utilizará una metodología cualitativa, entendiendo a la misma como la recolección de información basada en la observación de comportamientos, discursos y respuestas abiertas para la posterior comprensión e interpretación de significados. De esta manera se busca la descripción y comprensión del objeto de estudio. Se utilizan fuentes primarias y secundarias. Se analizarán leyes, decretos, tratados, testimonios, pronunciamientos de los actores involucrados y se tendrán en cuenta los aportes más relevantes que han hecho diferentes autores respecto al tema (artículos científicos, ponencias, libros e investigaciones científicas).

Esta metodología permitirá indagar las particularidades del caso uruguayo y de manera inductiva posibilitará identificar los actores intervinientes en el proceso de formulación y diseño de esta política pública, contrastándola con las normativas propuestas por Naciones Unidas y el Régimen Internacional de Drogas Ilícitas, es decir de manera holística.

Intentando responder algunos de estos interrogantes analizaremos el proceso de formulación y diseño de la política pública de control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis en Uruguay dando cuenta de las continuidades, rupturas e innovaciones que la misma presenta con respecto al Régimen Internacional de Drogas Ilícitas.

INTRODUCCIÓN

La Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998, ratificada por la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas fue elaborada durante la serie de sesiones de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes que tuvo lugar en Viena los días 11 y 12 de marzo de 2009.

“[Según esta declaración el] problema mundial de las drogas [está relacionado] al cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas” (UNODC, 2009).

Afirmar la existencia de “un problema mundial de las drogas” implica pensar que el mismo tiene solución. Para reflexionar en torno a esta idea se retoma el marco teórico conceptual formulado por los autores Elder y Cobb (1993) quienes sostienen:

Definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede "hacer algo" sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno. Todas estas presunciones son cuestionables y cada una constituye una prueba crítica para el éxito de las definiciones individuales. (p. 93)

Es así que una situación problemática como lo es la existencia de determinadas sustancias ilegalizadas, que son las drogas, y las actividades criminales que la producción, tráfico, venta y consumo de las mismas conlleva, no implica que exista una única forma de interpretar el fenómeno ni una única manera de resolverlo. Ya que las situaciones no presentan problemas de políticas públicas sin antes haber sido interpretadas y definidas por determinados actores. Elder y Cobb (1993) aseguran que:

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal. (p. 93)

En este sentido, la construcción de un problema a partir de una determinada situación no está exenta de disputa de intereses. Ante hechos que resultan complejos y poco claros, las interpretaciones que diferentes actores tienen acerca de estos generan alternativas en cuanto a las respuestas posibles.

El consenso internacional en torno a la estrategia para abordar el denominado “problema mundial de las drogas” que se ve reflejado en la vigencia de más de cien años del Régimen Internacional de Drogas Ilícitas comprende un complejo entramado de tratados y acuerdos multilaterales que actúan como directivas para los diseños e implementación de políticas públicas en el plano nacional.

Fue así que primero se decidió ilegalizar algunas sustancias, regulando o permitiendo la libre circulación y consumo de otras. Mientras que en segundo lugar se sentenció que la mejor manera de resolver esta cuestión es combatiendo la oferta de los “estupefacientes malditos”, argumentando que así la población mundial tendría menos disponibilidad de acceso y, por ende, los niveles de consumo irían en baja hasta desaparecer por completo. La idea de una sociedad libre de drogas (ilícitas) sedujo, y todavía parece seducir, a mandatarios y diplomáticos de la mayoría de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

El acuerdo alcanzado en torno a esta definición del problema de las drogas es de tal envergadura que parece incuestionable a pesar de que cada vez existe mayor disponibilidad de sustancias y posibilidad de acceso a las mismas, mayores índices de consumo y, a raíz de esto, más bandas criminales dedicadas a la actividad que imparten violencia y terror en los territorios que controlan.

En virtud de ello, el presente trabajo pretende reflexionar en torno a la construcción del Régimen Internacional de Drogas Ilícitas como respuesta a la cuestión de las drogas. Para esto se propone un debate en dos partes: la primera dedicada a analizar el camino mediante el cual se definió esta situación como un problema y se elaboró una solución. Que actores influyeron, que intereses se pusieron en juego.

En segundo lugar, se intenta hacer un análisis de caso sobre la formulación de la política pública de regulación del mercado de cannabis en Uruguay, donde se ensayó una estrategia no prohibicionista ante este fenómeno.

PRIMERA PARTE

1. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DROGAS ILÍCITAS

Previamente a que el mundo contara con un sistema de regulación y fiscalización de sustancias psicotrópicas, muchas de las hoy denominadas “drogas ilícitas” eran de producción y circulación legal. La cocaína fue sintetizada por primera vez en Alemania en 1860 y se comercializaba activamente durante los primeros años de existencia. La producción y las exportaciones mundiales de opio tuvieron un crecimiento exacerbado durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, arrojando así cifras preocupantes en cuanto al uso y abuso del mismo.

Esta situación tuvo una respuesta política de las principales potencias mundiales en la Comisión Internacional del Opio, reunida en Shanghái en el año 1909. Fue allí donde se elaboró el primer instrumento de derecho internacional vinculado a las sustancias psicoactivas: la Convención Internacional del Opio, firmada, tres años después (1912) en La Haya. Los delegados de las trece naciones representadas en la Comisión (Alemania, Estados Unidos de Norteamérica, China, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña, India, Italia, Japón, Países Bajos, Persia, Portugal, Rusia y Siam) que tuvo lugar entre el 1 y el 26 de febrero de 1909 lograron acordar una declaración que arrojó un documento no vinculante, pero las negociaciones para la creación de un organismo que se ocupara del problema mundial de las drogas requerirían todavía varios acuerdos.

A pesar de los intentos por parte de Estados Unidos de obtener el compromiso del resto de los países de ratificar en sus respectivos poderes legislativos las recomendaciones de la Comisión, los demás diplomáticos presentes insistieron en que la misma debería concluir con una serie de resoluciones que no obliguen a los Estados soberanos a adoptar tal o cual medida.

Ciertamente la idea norteamericana de que la cura más antigua a tantas afecciones, dolores y padecimientos - el opio y sus derivados- fuese una sustancia maligna e inmoral si no se le daba un restringido uso científico y médico en tratamientos breves, no logró sumar adeptos entre los demás representantes. La falta de una legislación interna en materia de drogas en los Estados Unidos (la primera fue la Ley Harrison en 1914) socavo el planteo de crear un régimen internacional de regulación de estupefacientes.

Cuando el representante alemán propuso que los Estados Unidos tomaran medidas domésticas, si el país lo creía oportuno, Wright [delegado norteamericano] expresó lo que sigue siendo el inquebrantable lema estadounidense en la materia, esto es, que sólo una represión internacional «defendería» a su país de una agresión «exterior». (Escohotado, 1986, p. 31)

De esta manera, la carencia de argumentos científicos y, por tanto, el exceso de valoraciones éticas y morales, la ambigüedad del planteo de poner en marcha un convenio internacional sin la existencia de ninguna legislación represiva en el plano nacional, y la ausencia del resto de los países del globo frustraron los intentos americanos de establecer una prohibición de todo uso no médico de los llamados narcóticos. Por el contrario, se acordó la existencia de un control de la preparación y venta de opio, heroína, cocaína, morfina y cualquier otro derivado que se compruebe científicamente su peligrosidad. Así, y con el compromiso de las partes de instar a sus respectivos gobiernos a tomar medidas para controlar su propio tráfico de estas sustancias, el convenio quedó a la espera de ratificación por parte de los países ausentes.

Tras la Gran Guerra este Convenio fue incorporado al Tratado de Versalles, el 28 junio 1919.

La inteligente estratagema angloamericana de incorporar el Convenio de La Haya como sección 295 del Tratado de Versalles (1919) hizo que prácticamente todos los gobiernos del mundo suscribieran las restricciones acordadas por apenas trece países en 1911. Introduciendo la Cruzada contra el estupefaciente en la Sociedad de Naciones, los Estados Unidos habían logrado una proeza en apenas diez años. (Escohotado, 1986, p. 31)

En 1920 la Sociedad de Naciones asumió el control internacional sobre las drogas, celebrando durante el periodo de entreguerras cuatro convenciones en 1920, 1925, 1931 y 1936. Se destaca la Conferencia de Ginebra sobre el Opio ya que la misma tuvo como finalidad establecer el principio de las restricciones internacionales al uso de estupefacientes.

Después de la Segunda Guerra Mundial, fue la Organización de Naciones Unidas la que heredó la tarea del control y fiscalización de sustancias psicoactivas. De esta manera, los diversos protocolos culminaron en la aprobación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, que marcó un hito en la historia de la lucha contra las drogas.

Dicha Convención, apoyándose en el argumento de que las Naciones Unidas tienen competencia en materia de fiscalización de estupefacientes, fundamenta su existencia en la preocupación de los países miembros por la salud física y moral de la humanidad. Si bien sostiene que el uso médico de las drogas continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de las mismas con tal fin, reconoce que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad.

Es, entonces, el fin último de esta Convención, “limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos” (Convención Única de Estupefacientes, 1961, art. 4).

Para llevar adelante su misión se crea la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, cuyas funciones están regladas en el artículo 8 y 9, respectivamente.

Artículo 8: Funciones de la Comisión:

La Comisión tendrá autoridad para estudiar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de esta Convención y, en particular, para: a) modificar las Listas, según lo dispuesto en el artículo tres; b) señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma; c) hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de esta Convención y el logro de sus propósitos y, en particular, recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico; d) señalar a la atención de los Estados no Partes las decisiones o recomendaciones que adopte en cumplimiento de la presente Convención, a fin de que dichos Estados examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones.

Artículo 9: Composición de la Junta

1. La Junta se compondrá de 11 miembros, que el Consejo designará en la forma siguiente: a) Tres miembros que posean experiencia médica, farmacológica o farmacéutica, elegidos de una lista de cinco personas, por lo menos, propuestas por la Organización Mundial de la Salud; b) Ocho miembros elegidos de una lista de personas propuestas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y por las Partes que no sean miembros de las Naciones Unidas.

2. Los miembros de la Junta habrán de ser personas que, por su competencia, imparcialidad y desinterés, inspiren confianza general. Durante su mandato no podrán ocupar cargo alguno ni ejercer actividad que pueda redundar en detrimento de su imparcialidad en el desempeño de sus funciones. El Consejo, en consulta con la Junta, tomará todas las medidas necesarias para garantizar la total independencia técnica de la Junta en el desempeño de sus funciones.

3. El Consejo, teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa, estudiará la conveniencia de que formen parte de la Junta, en una proporción equitativa, personas que conozcan la situación en materia de estupefacientes en los países productores, fabricantes y consumidores y que estén vinculados con esos países. (Convención Única de Estupefacientes, 1961, art. 8 - 9)

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es el órgano encargado de supervisar y apoyar el cumplimiento por parte de los gobiernos de los tratados de fiscalización de estupefacientes de las Naciones Unidas. Sus principales funciones son vigilar la implementación de los tratados, así como también pedir explicaciones cuando existan supuestas violaciones a los mismos y proponer las medidas correctivas que considere apropiadas cuando algún gobierno no actúe siguiendo lo dispuesto en las convenciones. Además, la JIFE tiene a su cargo el suministro de drogas para fines médicos y científicos, controlando que las mismas no sean trasladadas al mercado ilegal.

La Convención Única de 1961 es la base del actual sistema de fiscalización de drogas ilícitas pero, en su texto original, hace referencia explícita a drogas de origen vegetal o natural, como son el opio y sus derivados (morfina y heroína), la cocaína y el cannabis. Una década después de sancionada esta Convención, a raíz de la aparición y extensión del consumo de drogas sintéticas como las anfetaminas y el LSD, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 amplió el ámbito de la fiscalización a diferentes sustancias nuevas que si bien se utilizaban, en principio, para fines médicos, también eran objeto de uso y abuso con fines recreativos o no medicinales.

Es pertinente señalar que hasta la actualidad no existe un criterio farmacológico por el cual resulte posible aglutinar bajo la denominación de “narcótico” a las drogas ilícitas, dejando de lado a las lícitas. Catalogar en la misma lista a la heroína y la cocaína, pero dejar fuera al alcohol y el tabaco no responde a una evaluación científica, sino a acuerdos políticos, muchas veces impulsados por valoraciones morales y religiosas. Sumado a esto, los autores Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman (2014) nos dicen que:

Un informe publicado en 2002 por el Comité Especial sobre Estupefacientes Ilegales del Senado canadiense sobre el nacimiento del régimen de fiscalización internacional de drogas resume así la situación:

El régimen internacional para la fiscalización de sustancias psicoactivas, más allá de toda raíz moral o incluso racista que hubiera podido tener en sus inicios, es ante todo un sistema que refleja la geopolítica de las relaciones Norte-Sur en el siglo XX. En efecto, los controles más estrictos se impusieron a sustancias orgánicas –el arbusto de coca, la adormidera y la planta de cannabis- que suelen ser parte de las tradiciones ancestrales de los países de los que proceden esas plantas, mientras que los productos culturales del Norte, el tabaco y el alcohol, fueron ignorados y las sustancias sintéticas producida por la industria farmacéutica del Norte, quedaron sujetas a regulación en lugar de prohibición. (p. 9)

Fue entonces el poder político de los países del hemisferio norte el principal factor de incidencia en la creación del Régimen Internacional de Drogas Ilícitas.

En 1988, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas complementó los tratados anteriores imponiendo controles en toda la cadena de mercado, desde los precursores necesarios para la fabricación de drogas hasta el blanqueo del dinero procedente del tráfico. Juntos, éstos tres tratados sobre drogas posibilitan la existencia de un sistema de fiscalización internacional.

En los años 1990 y 1998 se llevaron adelante la primera y la segunda Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en torno a la cuestión de las drogas.

Si bien, como se señaló anteriormente, la razón principal que motivó a la mayoría de los países del mundo a generar los acuerdos necesarios para forjar un sistema internacional de fiscalización de estupefacientes fue la preocupación por la salud física y moral de los ciudadanos, en la Sesión del año 1998 primó la inquietud por el vínculo entre el tráfico ilícito de drogas y las actividades terroristas. Se vincula el accionar crecientemente violento de las organizaciones narco criminales, fundamentalmente por su capacidad de obtener cuantiosas sumas de dinero, con el financiamiento de actividades terroristas. Esta visión se acentuó luego de los atentados del 11 de septiembre.

Entonces, la problemática de las drogas se ubica, a partir del año 1998 dentro de las llamadas “nuevas amenazas” junto con otras problemáticas como corrupción, delincuencia organizada, trata de personas, tráfico de armas, inestabilidad democrática, seguridad cibernética, deterioro del medio ambiente, terrorismo, armas de destrucción masiva y su utilización por terroristas, desastres naturales, SIDA y otras enfermedades, blanqueo de dinero, exclusión social y pobreza extrema. De esta manera, el narcotráfico se inscribe en el marco de los asuntos de seguridad, ligándose progresivamente al régimen internacional de drogas con el régimen internacional de terrorismo. Fue así que se estableció, fundamentalmente a partir de la presión de Estados Unidos y China, un plan de acción que persigue la quimérica premisa de “una sociedad libre de drogas”. En este sentido, Mariana Souto Zabaleta (2017) concluye:

La estrategia internacional para enfrentar el denominado problema mundial de las drogas fue generando un denso y complejo régimen internacional que ha alcanzado una de las instancias más profundas de la cooperación interestatal, esto es, la institucionalización de mecanismos e instancias de evaluación internacional de las políticas nacionales en la materia. Se trata de un régimen que se ha consolidado en un período de cien años alcanzando una universalidad sin precedentes en términos de los Estados que lo conforman y de su capacidad de estandarizar las respuestas nacionales, regionales e internacionales al problema. (p. 12)

En virtud de ello, es necesario poner en evidencia algunos datos interesantes sobre el consumo de estupefacientes a nivel mundial. Tokatlian (2017) afirma:

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito, existen en el mundo unos 246 millones de consumidores de drogas de base natural y sintética (con edades que oscilan entre los 15 y los 64 años) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015: 11) La mayoría de estas personas consumen marihuana. Los consumidores problemáticos son 27 millones, lo cual equivale al 0,6% de la población entre 15 y 64 años y al 0,36% de la población mundial total, de acuerdo con la estimación global de consumidores de marihuana, cocaína, heroína y metanfetaminas. (p. 36)

La pregunta que resulta pertinente entonces es ¿Por qué los Estados sostienen un régimen internacional y destinan enormes presupuestos a combatir el narcotráfico y a librar una guerra sin cuartel contra las drogas cuando es un problema que solamente afecta a un 0,36 por ciento de la población mundial?

En sociedades que se jactan de su carácter secular, por lo general, las prohibiciones se encarnan en cruzadas morales basándose en cinco aspectos fundamentales (Bergman 2016).

- “El primero está relacionado con la salud. Las drogas son nocivas y, por lo tanto, la ley protege la salud de sus habitantes” (Bergman, 2016, p. 56). Sería totalmente irresponsable afirmar que las drogas son sustancias inocuas y que su consumo no causa efectos adversos para quienes las consumen y su entorno, incluso hasta pueden provocar la muerte de usuarios por efectos de deterioro físico o por accidentes provocados por el consumo. Pero esto resulta insuficiente para explicar por qué algunas sustancias permanecen prohibidas y otras, del mismo o mayor potencial adictivo, como el alcohol y el tabaco, son de venta y circulación legal en todos los países del mundo.
- “Una segunda explicación es de salud pública. Quienes apoyan la prohibición sostienen que gracias a ella, los narcóticos se consumen en mucha menos proporción que el tabaco y el alcohol” (Bergman, 2016, p. 56). Los prohibicionistas defienden a capa y espada la idea de que mientras menor sea la oferta de sustancias psicoactivas, menor será el número de consumidores.
- “Un tercer factor social son los llamados efectos colaterales de los narcóticos. Por lo general, las drogas adictivas atentan contra el buen desempeño laboral o académico, generan dependencia y costos onerosos para el individuo y las familias e inciden adversamente en los entornos sociales”. (Bergman, 2016, p. 56)
- “Un cuarto y poco estudiado aspecto de la prohibición es político- burocrático. Una vez que se establece la prohibición, hay muchas agencias y oficinas públicas que se interesan en mantenerla. Por ejemplo, el “Comando Sur” es una agencia de las Fuerzas Armadas estadounidenses que impulsa un fuerte control sobre el tráfico de drogas en América Latina” (Bergman, 2016, p. 56). De esta manera, la guerra contra las drogas y la persecución y combate a las bandas narcotraficantes también se vuelve una excusa para mantener y elevar los presupuestos de las enormes burocracias militares destinadas a dicha tarea. Además, es también uno

de los principales argumentos que tiene el gobierno de los Estados Unidos para tener presencia militar en los países latinoamericanos.

- “Por último, una razón central de la prohibición es el abrumador apoyo social que tiene. En democracia, los gobernantes y los candidatos lo saben muy bien y no desean antagonizar con sus bases electorales” (Bergman, 2016, p. 56). Este punto es, quizás, la principal razón por la cual persiste el régimen internacional de drogas. Es notorio el poder de convencimiento que tienen los grandes medios de comunicación, las religiones y expresiones artísticas como el cine y la televisión, basta ver como se promovía el consumo de tabaco en las películas hollywoodenses durante el siglo pasado, o las múltiples propagandas sobre diversas bebidas alcohólicas que podemos observar a diario en la televisión, sin olvidarnos de celebraciones religiosas y paganas que incluyen la ingesta de bebidas como el vino. De la misma manera que estas instituciones persuaden a las personas a consumir determinadas sustancias, también actúan disuadiendo del consumo de otras, como son las denominadas drogas ilícitas. La diferencia entre promover el consumo de alcohol y el de cannabis es que el primero está regulado por empresas legales que actúan dentro del sistema capitalista formal, mientras que la segunda es una sustancia comercializada por empresarios de las economías delictivas. Lo cierto es que, el apoyo social a la idea de “una sociedad libre de drogas” condiciona a los decisores de políticas a perpetuar el prohibicionismo, aunque los discursos científicos demuestren, día a día, las inconsistencias y ambigüedades del mismo. Es muy difícil, aunque no imposible, encontrar líderes que tomen acciones que vayan en contra de la opinión pública.

En las economías capitalistas, cualquier bien con un nivel de demanda creciente es posible de convertirse en un negocio rentable. Si hay consumidores o usuarios dispuestos a adquirirlo, habrá también empresarios dispuestos a proveerlos. Mientras más fácil es la producción y comercialización de un bien, más barato es el precio del mismo, por el contrario, cuanto más difícil sea colocar un producto en el mercado, mayor será su precio, y mayor la ganancia para los vendedores.

La producción, circulación, venta, compra, uso y consumo de cualquier bien, servicio o sustancia está permitida siempre que no exista un orden jurídico que manifieste lo contrario. De esta manera, sustancias como el cigarrillo, las bebidas alcohólicas y los psicofármacos (aunque estos deben venderse bajo prescripción médica) están permitidas y reguladas por un sistema legal que controla su calidad y limita su venta a la población adulta. No sucede lo mismo con las drogas ilícitas, que como su denominación lo dice, son ilegales y cualquiera de las facetas desde su producción hasta la compra para consumo está penadas legalmente en la mayoría de los países del globo.

La prohibición no elimina la existencia de mercados, sino que los empuja a la clandestinidad, de esta manera se vuelve más difícil producir y comercializar sustancias ilegales. El mercado de drogas ilícitas es el más grande de las economías delictivas. Es así que el narcotráfico nos presenta un escenario en donde se cruzan cada vez más consumidores fidelizados con un producto (lo cual hace crecer la demanda de drogas), empresarios dispuestos a correr los riesgos por abastecerlos y estados que se inscriben en feroces cruzadas por eliminar la circulación de drogas ilícitas.

En un mercado con una demanda inelástica, cualquier aumento en el costo de producción del producto se traslada directamente a los consumidores.

En este sentido, Rolandelli (2017) destaca:

Una decomisación de cualquier droga, enmarcada dentro del RIDI, llevada adelante por una agencia estatal, supone un shock de oferta que tendrá un impacto sobre el valor final de esa mercancía. En dicho contexto, el accionar del Estado no solo es un hecho social, jurídico, sino también económico, en tanto genera acciones que valorizan dichas mercancías por encima de su valor natural. En condiciones de ilegalidad y clandestinidad, el mismo bien vale más que en condiciones de legalidad. A partir de este hecho social que da cuenta de una valorización inducida, es posible aprehender el carácter holístico inherente al narcotráfico, no reduciéndolo únicamente al intercambio que supone, sino también a los mecanismos sociales que lo exceden y lo posibilitan. De allí que el accionar del Estado en una decomisación, al igual que todos aquellos hechos sociales que valoricen de forma inducida a determinados bienes, entre los que se hallan las drogas, pueden ser considerados como totales ya que en su accionar se tensionan y manifiestan todas las dimensiones de lo social afectadas en este proceso. (par. 7)

Es imposible comprender la dinámica de los mercados de bienes ilícitos sin tener en cuenta la vinculación con el mundo de la política y la justicia. El tráfico de drogas supone relaciones con los agentes del orden y la política así como también interacciones con los habitantes locales. Manero y Tanzi (2013) aseguran que:

La producción y venta de drogas se inscribe en una red urbana compleja de relaciones que pone en evidencia el simplismo del modelo dicotómico “legal-illegal” en tanto que marco interpretativo y normativo de la vida en comunidad y de la provisión de seguridad a ella y por ella. Las necesidades económicas y políticas pueden crear zonas grises que hacen inciertas o relativizan las diferencias entre la ley y su transgresión, como también su moralidad y su ética. El tráfico y comercialización de drogas no solo puede cuestionar el sentido mismo de la ley, de la justicia y del Estado como proveedor básico de seguridad, sino que además subvierte órdenes y valores, afectando los regímenes de socialización e integración. (p. 194)

La economía informal comprende una multiplicidad de actividades no declaradas a las autoridades, es decir que las mismas no están reguladas por un marco legal. Esta característica no exime a quienes las realizan de pagar determinados impuestos informales para asegurar su desarrollo. “El mercado de bienes ilegales, como todo mercado, no es una entidad abstracta. Su funcionamiento supone y engendra una trama compleja de relaciones, de interacciones, de intercambios sociales y de relaciones de poder, de carácter transnacional.” (Manero y Tanzi, 2013, p. 196).

De esta manera la producción y venta de las denominadas drogas ilícitas se abre camino en un escenario en donde la negociación de “beneficios y protección” y las prácticas extorsivas que posibilitan el desarrollo de esta actividad conviven en un mismo territorio entre actores estatales (fundamentalmente la policía) y no estatales, desdibujando los límites entre lo legal y lo ilegal.

Según Naciones Unidas, las ganancias derivadas del negocio de la cocaína llegan a 85.000 millones de dólares por año en el marco de beneficios anuales de unos 650.000 millones proveniente de múltiples actividades criminales. Ahora bien, según esta misma fuente, la “tasa de interceptación” de lavado de activos no supera el 0,2 %. (Tokatlian, 2017, p. 38)

Estamos entonces frente a la paradoja de un régimen internacional con un nivel de consenso y cooperación entre los países del mundo sin precedentes ni semejanzas en la historia. Pero este ordenamiento jurídico es el que, de alguna manera, posibilita el desarrollo

de los grandes cárteles de droga, al mismo tiempo que carece de la capacidad para impedir la existencia y funcionamiento de los mismos.

2. EL CANNABIS EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DROGAS.

El cannabis es la sustancia más consumida mundialmente de forma ilícita. La planta de cáñamo ha sido utilizada con fines medicinales, recreativos y religiosos durante muchos años y se cultiva prácticamente en todo el planeta. El informe mundial sobre las Drogas 2013 estima que lo utilizan 180,6 millones de personas globalmente, lo cual equivale al 3,9% de la población mundial con una edad comprendida entre los 15 y los 64 años. También es conocida la resistencia de la fibra de cáñamo, más resistente que el plástico y biodegradable, que fue utilizada para producir papel, sogas y velas para barcos durante la expansión colonial de las potencias europeas.

“Las primeras medidas de control se implantaron en muchas ocasiones como un mecanismo de control social de la fuerza de trabajo y de grupos que operaban al margen de la sociedad convencional” (Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman, 2014, p. 9). Brasil (1830), Egipto (1868), Sudáfrica (1870) y Grecia (1890) fueron los primeros países en prohibir el uso y la importación de cannabis. En todos los casos el argumento de la prohibición incluye tintes racistas y discriminatorios debido a que el uso de cannabis era una práctica cultural de esclavos, negros o pobres urbanos.

En un anexo de la Convención Internacional del Opio de 1912 se menciona la preocupación por el “cáñamo índico”, esta propuesta de Italia con el apoyo de los Estados Unidos se concretó a pesar de la falta de acuerdo entre los delegados presentes. En cuanto a la rigurosidad científica con la que se decide incluir la preocupación por el cannabis, Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman (2014) nos dicen:

Uno de los estudios más enriquecedores sobre los efectos del cannabis es el Informe de la Comisión de Estupefacientes sobre el Cáñamo de la India de 1894. Este recomendaba:

- 1- La prohibición total del cultivo de la planta de cáñamo para estupefacientes, así como la producción, la venta o el uso de los estupefacientes derivados de ella, no es necesario ni conveniente teniendo en cuenta sus efectos comprobados, la prevalencia del hábito de consumo, el sentimiento social y religioso sobre el tema y la posibilidad de que lleve a los consumidores a recurrir a otros estimulantes o estupefacientes que podrían ser más perjudiciales. (capítulo XIV, párrafo 586).

- 2- Se aboga por una política de control y restricción, que persigue acabar con el uso excesivo y restringir el uso moderado dentro de unos límites (capítulo XIV, párrafo 586).

Además, el informe afirma que mientras el uso excepcional es la regla entre los consumidores, el uso excesivo del mismo es la excepción. A su vez, sostiene que el consumo moderado de cannabis no produce efectos perjudiciales para la psiquis, así como tampoco conduce a las personas a la delincuencia y la violencia. Lamentablemente este texto fue cuasi ignorado en los debates sobre el control de cannabis, que se desplegaron en el ámbito internacional y bajo auspicio de la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas en las décadas de 1920, 1930 y 1950. (p.11)

El cannabis fue incluido en la Convención Internacional del Opio de 1925 a propuesta de Egipto, el delegado del país africano argumentó sobre los terribles efectos que implicaba el consumo de hachís. A pesar de no mostrar ninguna prueba que acompañe sus afirmaciones, el resto de los delegados no estaban en condiciones de contradecirlo. De esta manera, el cannabis quedó sometido a un régimen limitado de fiscalización internacional: se prohibió exportar a países donde fuera ilegal y se exigía certificado de importación para los países donde se permitía su uso.

La Conferencia para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas que tuvo lugar en Ginebra en junio de 1936 fue realizada con motivo de abordar el problema del tráfico ilícito de estupefacientes, una de las consecuencias no deseadas de la prohibición.

En esta oportunidad, Estados Unidos propuso aumentar las penas para los delitos ligados al cultivo, producción, fabricación y tráfico de drogas así como también darles carácter obligatorio a estas sanciones. Ante la negativa de otras delegaciones en referencia a esta propuesta, los norteamericanos abandonaron la reunión considerando que la aplicación de este convenio significaba un enorme retroceso.

Harry Aslinger, Comisionado de drogas narcóticas de la Oficina Federal de Narcóticos de Estados Unidos desde 1932, fue uno de los mayores impulsores de la prohibición del cannabis en Norteamérica y el mundo. Con un discurso colmado de tintes racistas y xenófobos, pero sin información científica ni médica confiable, inició una campaña del miedo en el capitolio y en los medios asociando el consumo de cannabis a la locura y la criminalidad, fundamentalmente ligado a los artistas, los negros y las poblaciones latinas.

El lobby mediático y político de Aslinger logró su principal objetivo en el plano nacional en Agosto de 1937 cuando se aprobó la Ley de Tributación de la Marihuana, que prohibía el cannabis en todo el territorio estadounidense, en un debate que duró menos de una hora y careció de argumentos científicos.

La labor de la Sociedad de las Naciones terminó con el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, con la entrada en escena de todo el peso de los Estados Unidos, los parámetros para la fiscalización internacional del cannabis cambiaron de forma significativa. (Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman, 2014, p. 18)

Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se erigieron como la potencia dominante del mundo y podían “persuadir” a otros Estados para que adoptaran políticas más estrictas. La meta estaba puesta en la concreción de un tratado único o unificado de estupefacientes que codifique las convenciones existentes en una sola, simplifique el sistema de control de drogas y limite la producción de las materias primas. Este cometido fue alcanzado en 1961 con la “Convención Única de Estupefacientes”, donde el cannabis fue condenado a la ilegalidad. Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman (2014) afirman:

El cannabis se incluyó, junto con la heroína y algunas otras drogas, en la Lista I (que aglutina las sustancias consideradas más adictivas y nocivas) y en la Lista IV, la más estricta (con las sustancias consideradas más peligrosas, excepcionalmente adictivas y que provocan graves efectos negativos), de la Convención Única de 1961. (p. 25)

Las sustancias incluidas en la Lista 1 son consideradas como riesgosas por su capacidad de generar abuso y dependencia, mientras que la Lista 4 contiene aquellas entendidas como peligrosas por sus características especialmente nocivas y su muy limitado valor médico o terapéutico. A su vez, la Convención promueve la prohibición del uso médico de los elementos de la Lista 4, dejando un pequeño margen para investigaciones.

Resulta paradójico que los acalorados intentos de la ONU por eliminar el uso recreativo de cannabis en el mundo coincidan con la tendencia al aumento del consumo del mismo, cuya popularidad estuvo estrechamente vinculada a los movimientos contraculturales en occidente, fundamentalmente en los Estados Unidos.

En 1964, el profesor de química israelí Raphael Mechoulm en la Universidad Hebrea de Jerusalén determinó la estructura molecular del principal componente activo de la marihuana, el delta-9-tetrahidrocannabinol (THC).

El Comité de Expertos de la OMS y la JIFE aún tenían algunas diferencias de opinión en aquella época. Tras discutir un borrador de lo que acabaría convirtiéndose en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, el Comité de Expertos de la OMS sugirió en 1970 una división de cinco categorías y recomendó que los tetrahidrocannabinoles se incluyeran en la más estricta de estas, bajo el rubro de “fármacos cuya fiscalización se recomienda porque su consumo puede ser abusivo y significar un riesgo especialmente grave para la salud pública y porque su valor terapéutico es muy limitado o nulo. (Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman, 2014, p. 26)

Es entonces que, al incluirse el TCH en la Lista I del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, se permiten las investigaciones médicas pero no así la fabricación y comercialización de preparados con fines medicinales o terapéuticos.

En 1970 el Gobierno de Nixon adoptó la Ley de Sustancias Controladas y marcó el inicio de la “Guerra contra las drogas” en la cual el cannabis fue catalogado como una sustancia peligrosa sin potencial médico, por lo cual se prohibía su uso en todo el territorio norteamericano. No obstante esto, mientras el Gobierno Federal de Estados Unidos imponía con cierto éxito su postura con respecto a cómo tratar la problemática de las drogas en todo el mundo, varios estados descriminalizaron el uso de cannabis para consumo personal (Oregón 1973, California 1975 y Alaska 1975).

En 1981, Ronald Reagan retomó una postura intransigente con las drogas. De esta manera, Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman (2014) destacan:

El presidente Ronald Reagan reactivó la guerra contra las drogas de Nixon e introdujo una legislación prohibicionista más punitiva. Además, Reagan no solo adoptó leyes más estrictas en los Estados Unidos, sino que emprendió una misión a escala internacional para conseguir lo que los delegados estadounidenses no habían podido alcanzar en la década de 1930 y lo que Anslinger no había cumplido satisfactoriamente con la Convención de 1961 y su Protocolo de modificación de 1972: evitar el crecimiento de un mercado delictivo cada vez más lucrativo y la expansión masiva de las redes de tráfico ilegal que lo abastecían. (p. 29)

Con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 se obligó a todos los países a establecer sanciones penales

a los delitos relacionados con la producción, posesión y tráfico de sustancias psicoactivas ilícitas.

La falta de pruebas y argumentos científicos que atravesaron la discusión en torno a la prohibición, el poco éxito de la misma que se refleja en el aumento del consumo de cannabis a nivel global desde la década del 60 a la actualidad y el consenso político alcanzado por líderes inexpertos en la materia e influenciados por el cabildeo de los Estados Unidos arrojaron como resultado un sistema de fiscalización plagado de ambigüedades. Es así que es posible observar como diferentes países intentan sortear los parámetros prohibitivos y dejar atrás las sanciones penales en los delitos relacionados al cannabis.

Las reformas políticas que intentan alejarse del encuadre punitivo van desde la no aplicación de las leyes de drogas a los casos de marihuana por su historia de uso tradicional y religioso (países como Marruecos, Pakistán e India), pasando por la descriminalización de la tenencia y uso para consumo personal (Portugal) hasta el reconocimiento de la utilidad del cannabis con fines medicinales o terapéuticos.

Es importante destacar que, en lo que respecta a la obligación de criminalizar la posesión, se hace una distinción entre la posesión para uso personal y la posesión para tráfico. Los Estados miembros de la Convención no están obligados a establecer que la posesión para uso personal sea un delito penal. Como resultado, un país puede resolver que, de acuerdo con sus propias circunstancias nacionales, no es del interés de la sociedad procesar por posesión de drogas para uso personal, que el derecho a la intimidad está por encima de la intervención del Estado en relación con lo que las personas consumen o poseen en sus hogares o que el comportamiento autodestructivo, ya sea el consumo de sustancias potencialmente dañinas u otras conductas como el suicidio, no podrán ser objeto de castigo.

En el plano subnacional, un número significativo de estados dentro de los Estados Unidos ha descriminalizado la posesión de cannabis para uso personal desde la década de 1970...En Portugal, la descriminalización fue un elemento más de un importante cambio normativo, con un fuerte acento en la salud pública, que incorporó respuestas integrales en los campos de la prevención, el tratamiento, la reducción de daños y la reintegración social, que contribuyeron a generar una tendencia general positiva con respecto a todos los indicadores disponibles. (Jelsma, Bewley- Taylor y Blickman, 2014, p. 45)

De esta manera, apoyándose en argumentos que reivindican la salud pública y el respeto por las libertades individuales, diferentes Estados han diseñado políticas públicas nacionales o subnacionales que ponen en jaque la pertinencia del paradigma prohibicionista,

cuestionando la mirada hegemónica sobre el lugar del cannabis en el sistema internacional de fiscalización de drogas.

En España, desde los años 90 existen clubes sociales cannabicos. Apoyándose en la descriminalización para uso personal, se implementó este sistema de cultivo colectivo que reconoce a los usuarios de cannabis y les permite acceder al mismo sin necesidad de vincularse a economías delictivas. De esta manera solo rigen sanciones administrativas para aquellas personas que fuman en lugares públicos.

Los famosos coffeshops de los Países Bajos presentan un caso que desde hace varios años perturba a la JIFE. En Holanda el acceso al cannabis es legal para ciudadanos y turistas. Utilizando el “Principio de conveniencia” las autoridades tienen la posibilidad de no iniciar procedimientos judiciales cuando lo consideren conveniente en pos del interés público. De esta manera es posible cumplir legalmente con las disposiciones de las convenciones internacionales pero, al decidir no perseguir la compra- venta minorista, se habilita de hecho el acceso legal al cannabis con fines no médicos en locales comerciales denominados coffeshops.

Si bien la despenalización de la tenencia y uso para consumo personal habilita la implementación de mecanismos de acceso al cannabis, hay algo que está claramente establecido en el sistema internacional de fiscalización de drogas y es la no posibilidad de crear un mercado legal regulado de ninguna de las sustancias ilícitas.

A pesar de esto, en noviembre de 2012 los estados de Washington y Colorado fueron más allá de los límites de las convenciones al establecer, a partir de la aprobación mediante voto popular, mercados regulados para la producción, venta y uso de cannabis recreativo. Garantizar la calidad del producto respetando la decisión de aquellos adultos que prefieran consumir (como sucede con el caso de otras drogas como el tabaco y el alcohol) y socavar el negocio de las bandas criminales fueron las premisas que utilizaron los partidarios de la legalización. Esta decisión fue una clara muestra de autodeterminación popular que sacudió la legitimidad del gobierno federal de Estados Unidos como abanderado de la prohibición mundial. Por primera vez se implementa un sistema abiertamente opuesto al RIDI y, eh aquí la paradoja, dentro del territorio norteamericano.

3. AMÉRICA LATINA Y EL RIDI.

Con motivo de ahondar en las repercusiones que el Régimen Internacional de Drogas Ilícitas tiene en América Latina, se retoman las palabras de Rolandelli (2017) quien asegura que:

Pocos fenómenos definen la realidad latinoamericana y su inserción global como el de las dinámicas implicadas en el tráfico de drogas ilegales. Bajo la ambigua nominación de narcotráfico, sustancias como la cocaína, la heroína, la marihuana y otras de producción sintética, son producidas y comercializadas -además de consumidas- en y desde la región al resto del mundo. Toda la cocaína consumida en el globo, desde los mercados más pequeños hasta los de mayor magnitud proviene de países latinoamericanos; lo mismo acontece con una porción nada despreciable de la heroína, varias de las drogas sintéticas entre las que se hallan los cristales de metanfetamina y hasta no hace mucho con gran parte de la marihuana previo al cambio de su status legal en muchos países y la propensión al auto-cultivo. (par. 1)

A principios de la década del 70, la Casa Blanca inició un plan para terminar con las drogas a través de sus Embajadas en América Latina. Luego de realizarse la Conferencia Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Psicotrópicos en Buenos Aires en abril de 1973, donde se aprobó el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos, todos los países adecuaron su marco legal ratificando las convenciones de 1961 y 1971.

Las autoridades del norte convencieron a sus pares sureños de que la única manera de contener y evitar el avance de las temidas sustancias era atacar el problema desde su nacimiento. Así, a pesar de no registrar niveles relevantes de consumo en sus países, los gobiernos de la región se alistaron en las filas de los escuadrones anti drogas (Garat, 2012).

La DEA (Drug Enforcement Administration), creada en 1973, fue la agencia norteamericana encargada de coordinar acciones con policías y gobiernos de todo el mundo tendientes a reprimir el comercio de drogas ilícitas. De esta manera, Estado Unidos logra el compromiso de los mandatarios de la región para articular acciones militares a fines de combatir la oferta de las sustancias ilegalizadas, mientras que garantiza un enorme mercado para los tranquilizantes, barbitúricos y anfetaminas producidos por sus laboratorios.

Actualmente América Latina es la región más golpeada por las bandas criminales y las economías delictivas vinculadas a la producción y tráfico de drogas, los países de la región son los principales productores de drogas ilícitas del mundo (Rolandelli, 2017). Este dato de gran relevancia transformó a la región en el campo de batalla de la denominada “Guerra contra las drogas”, la expresión más punitiva del prohibicionismo y la cara más violenta de la puesta en práctica del Régimen Internacional de Drogas. En virtud de ello, Manero y Tanzi (2013) afirman:

En América Latina y desde una perspectiva política y económica, la temática de “las drogas” en las agendas de los estados de la región revistió desde los años noventa una dimensión cada vez más importante. Los siguientes factores deben ser considerados:

- o 1. Las implicancias geoeconómicas que en materia de seguridad y defensa imprimió el tema del narcotráfico en las agendas de la “alta política” regional, en particular frente a las estrategias antidrogas europeas y norteamericanas promovidas y ejecutadas en la región.
- o 2. La ampliación de los presupuestos, agencias y burocracias gubernamentales regionales afectadas al control de las mismas.
- o 3. El profundo y variado impacto que produjo en las economías – formales e informales- el comercio, la acumulación de capital proveniente de esta actividad y las inversiones (y blanqueos) generados por sus beneficios.
- o 4. La importancia que las consecuencias del comercio y consumo de dichas mercancías alcanzaron en materia de salud y justicia penal públicas.
- o 5. La influencia que esta mercancía adquirió en los presupuestos de los ciudadanos, entendida como “gasto” y en el marco del análisis del poder de compra del salario o jornal.
- o 6. La militarización de la región. (p. 202)

Podemos observar en materia de política de estupefacientes una clara lógica de “zanahoria y garrote” que los Estados Unidos aplican para con los países latinoamericanos. La influencia de la gran potencia del Norte ha sido decisiva para establecer un régimen represivo contra la producción, venta, tráfico y consumo de estupefacientes. La guerra contra las drogas fue y es posible a partir de la imposición estadounidense en complicidad con las élites gobernantes locales. Tokatlían (2017) señala:

Se trató de una lógica a la vez impuesta y autoproclamada. Coacción y convencimiento, extorsión y conveniencia se retroalimentaron por años para lograr que la

región se comprometiera de manera activa en la cruzada. Los pilares conceptuales de esa idea fueron los siguientes:

- Que el fenómeno de las drogas tiene su origen en la oferta de sustancias psicoactivas declaradas ilegales;
- Que, por lo tanto, las acciones principales de los gobiernos deben orientarse a desmantelar todos los eslabones ligados a la producción, procesamiento, provisión y tráfico de dichas sustancias;
- Que, en esencia, se trata de un problema de seguridad nacional (antes que de salud pública) y, por tanto, es indispensable vincular a las fuerzas armadas en tareas antinarcóticos;
- Que es necesario reivindicar la “mano dura” en materia criminal y militar. (p. 47)

Estados Unidos es el principal consumidor de estupefacientes del mundo, el 80% del consumo mundial de drogas se realiza entre Estados Unidos y Europa. Teniendo en cuenta que el punto de partida del planteo actual al problema de las drogas está puesto en la oferta de sustancias psicoactivas declaradas ilegales y que Latinoamérica es la región donde se producen la mayoría de las mismas, resulta muy sencillo responsabilizar a los países de la región del problema del narcotráfico. Lo que no se pone en juego es la idea de que para que haya oferta de un bien, es necesario que exista demanda suficiente del mismo.

En este marco de referencia, la guerra contra las drogas se expresó en una serie de políticas públicas concretas: la militarización de la lucha antinarcóticos, la erradicación de los cultivos ilícitos, la desarticulación de los grupos narcotraficantes, la criminalización de la cadena doméstica ligada al fenómeno de las drogas, y la extradición de ciudadanos, en especial hacia los Estados Unidos. (Tokatlian, 2017, p. 47)

En este sentido las Fuerzas Armadas estadounidenses utilizaron la guerra contra las drogas como excusa para perpetuar una estrategia fallida que les fue útil para ganar poder, autonomía e incrementar su presupuesto y aparatos burocráticos. La intervención militar, los territorios controlados por las bandas criminales vinculadas al narcotráfico y las débiles capacidades institucionales de los Estados de la región se conjugan en un cóctel que amenaza y debilita a las jóvenes democracias latinoamericanas, que se ven restringidas en sus capacidades de decidir de qué manera es conveniente hacer frente a esta realidad.

Manero y Tanzi (2013) destacan.

“El hecho de otorgar una dimensión de seguridad pública a una multiplicidad de problemas de la región de orden no militar -pero evaluado con consecuencias estratégicas- ha hecho que el narcotráfico se posicione como tema prioritario de la “alta política” desde los años 90” (p. 205).

De esta manera, la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y la militarización que conllevó fue una de las principales características que asumió, desde la administración Clinton, la relación de los Estados Unidos con América Latina. Esto explica el preponderante rol que ocupa la DEA y el Comando Sur como decisores de las políticas norteamericanas en la región.

“La tesis según la cual los failed states [estados fallidos]... son propicios para el desarrollo de las “nuevas amenazas” favoreciendo la inestabilidad regional, serviría para subordinar la soberanía tradicional en provecho de la seguridad global y justificar políticas de intervención” (Manero y Tanzi, 2013, p. 213). Es así que la “Guerra de las drogas” reemplazó a la Guerra Fría como justificativo de las intervenciones estadounidenses en materia militar en la región.

Por otro lado es necesario mencionar que la lucha contra el narcotráfico encarnada por los gobiernos regionales ha sido selectiva y ha tenido poco éxito. En torno a esto, Bergman (2016) afirma: “Las cárceles latinoamericanas están pobladas de delincuentes de poca monta, mientras que son muy escasos los juicios y encarcelamientos en materia de transacciones financieras sospechosas y de lavado de dinero” (p. 158).

Es recurrente observar como diferentes líderes políticos hacen eco de estar ocupándose del “flagelo de la droga” decomisando bocas de expendio o “bunkers”. Esta iniciativa errónea y, muchas veces hipócrita, ha dejado un alto nivel de encarcelamiento de pequeños criminales que son fácilmente reemplazados por otros cuando son detenidos. De alguna manera la premisa marxista del ejército industrial de reserva podría ser utilizada para pensar al negocio del narcotráfico. No importa cuántos vendedores se detengan por delitos relacionados con drogas, siempre habrá alguien dispuesto a correr los riesgos que conlleva ocupar ese lugar debido a las cuantiosas ganancias que esto genera.

Las políticas prohibicionistas implementadas durante décadas a lo largo y ancho de América Latina afectan profundamente a jóvenes víctimas y victimarios de luchas entre bandas, a quienes

consumen de manera recreativa y son perseguidos como criminales internacionales. A su vez a las familias sin recursos económicos y sin cobertura médica que no tienen acceso a ningún medio para brindar ayuda profesional a un miembro adicto. A los campesinos, indígenas y pobres rurales que son víctimas de las políticas de erradicación de cultivos y también a las transportistas de droga o “mulas” que llevan la droga desde los puntos de producción a los de venta y consumo, arriesgando su vida y su libertad a diario. En la región más desigual del planeta, los sectores más vulnerables son los grandes perdedores de una guerra que los toma de rehenes día tras día.

La otra cara de la moneda son los grandes empresarios de la droga que disfrutan de las enormes sumas de dinero que obtienen del negocio. La fortuna que producen es más que suficiente para comprar la voluntad de policías y políticos corruptos. Las bandas narcotraficantes controlan territorios, rutas, locales comerciales, clubes sociales y deportivos. Poseen un poder de cooptación de burocracias civiles y militares nacionales e internacionales nunca antes visto. El millonario mercado de las drogas ilícitas lejos está de ser desregulado e improvisado, son las mafias las que lo controlan y administran impartiendo violencia y terror.

El inminente fracaso del RIDI en sus objetivos principales genera un escenario donde es posible discutir otro tipo de abordajes a un tema tan delicado como la problemática mundial de las drogas. El consumo de sustancias psicoactivas no puede erradicarse, la idea de “una sociedad libre de drogas” es una utopía que choca a diario con la realidad. Tokatlian (2017) señala que:

Los Estados disponen, básicamente, de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría o todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orienten a un horizonte menos, o totalmente, anti prohibicionista. (p. 93)

El principio del siglo XXI estuvo marcado por lo que se denominó como “el giro a la izquierda de América Latina”. Después de varios años de gobiernos de corte neoliberal, la región vivió un proceso político en el cual diferentes espacios progresistas y “nacional populares” accedieron al poder en países como Bolivia, Ecuador, Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros. Si bien no es motivo del presente trabajo realizar un análisis de dicho proceso, es necesario señalar que, a pesar de las matices existentes entre ellos, los gobiernos

del sur de América se caracterizaron (y aún se caracterizan en el caso de Bolivia y Uruguay) por la búsqueda de ampliar su autonomía en relación con los organismos internacionales y los Estados Unidos. La defensa de los intereses nacionales, la integración política del subcontinente, la recuperación de la soberanía sobre las riquezas naturales y la reconstrucción del Estado fueron líneas de acción a seguir en la región durante la primera década del nuevo milenio.

En lo referido a política de drogas, el Gobierno uruguayo sorprendió a todos los países del mundo en junio de 2012 al enviar al parlamento de su país un paquete de medidas para la seguridad y la convivencia entre las cuales estaba la innovadora propuesta que plantea regular el ciclo completo de producción, distribución, comercialización y consumo de cannabis psicoactivo con fines recreativos en todo el territorio nacional, creando un mercado legal controlado por el Estado. Esta propuesta claramente opuesta al tratamiento histórico otorgado a las drogas ilícitas, inició un largo debate en el plano nacional e internacional. En el siguiente apartado se intentará analizar el proceso de formulación de una política pública sin precedentes en la región que busca ser una alternativa no prohibicionista a la problemática de las drogas y permite re pensar el rol de los Estados frente al fenómeno del narcotráfico.

SEGUNDA PARTE

4. ESTUDIO DEL CASO URUGUAYO

4. 1. Introducción

Pensar las políticas de drogas como políticas públicas amerita una definición de las mismas. Para ello se toma el concepto esgrimido por Oszlak y O'Donnell (1976) quienes sostienen que:

Si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término política estatal (o pública), en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés y movilización de otros actores en la sociedad civil. (p. 112)

Existe la idea de que la particularidad del caso uruguayo de regulación del cannabis es que la iniciativa surgió desde el Estado y desde el Gobierno. Si bien es cierto que fue el Gobierno el que envió un proyecto de ley que termina en la regulación del cannabis, en Uruguay llamaba la atención la libertad con que se fumaba marihuana en lugares públicos desde mucho antes de la regulación (Lagomarsino, 2018). Nunca estuvo penalizada la tenencia para consumo personal, de cualquier manera esto suponía contradicciones ya que uno podía tener y fumar pero si o si había que recurrir al mercado negro para obtenerla. Esta situación generó un importante movimiento, impulsado principalmente por organizaciones de la sociedad civil y luego también por sectores político partidarios, que tuvo su desenlace en la aprobación de la ley 19.172.

4. 2. Drogas y Dictadura en Uruguay

Para adentrarse en la historia de la política de drogas en Uruguay y conocer los pormenores que llevaron a la decisión de regular estatalmente la producción, venta y distribución de cannabis es necesario remontarse al 17 de octubre de 1974, día en que el gobierno de facto presentó su proyecto de ley sobre estupefacientes. Este borrador, que luego

se convertiría en el Decreto Ley N° 14.294 ratificaría la Convención de 1971. En este sentido, Garat (2012) nos dice:

Uno de los ejes del decreto ley 14.294 vigente desde enero de 1975 fue el de la tutela jurídica de la salud pública. La doctrina que ha prevalecido en el aparato judicial, en buena medida hasta estos días, tiene su raíz en el Consejo de Estado de una dictadura. La idea es que cuando alguien entrega a otra persona una “sustancia tóxica”, lesiona ese bien jurídico que tutelado; aunque no sea directamente, provocando un daño, lo haría en forma de amenaza. Este peligro abstracto, sobre un hecho hipotético a los ojos de una parte de la jurisprudencia, es un gran problema para la sociedad en la que se expande el “tóxico”; por tanto debe ser castigado. (p.82)

Este Decreto no penaba explícitamente el consumo de las sustancias condenadas por la Convención de 1971, es por ello que la policía y la justicia utilizaban la figura del suministro para encarcelar o internar a los consumidores. A saber, si había un grupo de personas compartiendo un porro, todos eran vistos como suministradores. A su vez, se otorgaba a los jueces la potestad de definir qué cantidades de marihuana eran para consumos personales y cuáles no, siendo el criterio moral del magistrado de turno el parámetro para resolver la disyuntiva.

En aquella época, la Jefatura de Policía de Montevideo creó la llamada Brigada de Narcóticos, la cual tenía como misión el combate y la represión al tráfico. A pesar de ello, sus principales esfuerzos fueron la persecución a consumidores.

Por aquel entonces, el consumo de drogas era sancionado de igual manera por la clase política, desde la derecha a la izquierda (que argumentaba que fumar marihuana era “un lujo burgués” y una actitud contrarrevolucionaria) se discriminaba a los usuarios.

4. 3. Drogas y Democracia

El 1 de Marzo de 1985 marcó el fin del Gobierno militar. La recuperación democrática de la mano del Partido Colorado, con Julio María Sanguinetti como Presidente no presentó innovación alguna con respecto al abordaje del fenómeno de las drogas. “Las autoridades alertaban sobre el hecho de que la delincuencia y el consumo de drogas estaban

indivisiblemente conectados y en franco aumento. Las drogas y la juventud eran los nuevos demonios democráticos.” (Garat, 2012, p. 130)

Los ochenta estuvieron marcados por el notable aumento del tráfico en toda la región. Este incremento se dio a partir del involucramiento de personas ya vinculadas a otras economías delictivas. Tanto en Uruguay como en el resto de América del Sur, las bandas que se dedicaban a actividades criminales como robos, piratería del asfalto y secuestros, se inclinaron hacia un mercado que prometía enormes ganancias, las cuales no tardaron en llegar. Actualmente, 30 años después, es necesario preguntarse si son las drogas las que generan delincuencia o si es la prohibición de las mismas la que deja esta actividad en manos de las mafias.

Retomando la situación de las drogas en los albores de la democracia, Garat (2012) afirma:

Con el agitado mar de fondo en la opinión pública, el asunto de las drogas pasó a ser un tema de salud social por la exposición que tuvo y por la magnificación de algunas muertes por sobredosis, el aumento de la violencia y la campaña mundial contra el VIH, al que se asociaba fuertemente con el consumo de drogas, sobre todo intravenosas. En Montevideo se utilizaba la cocaína inyectada, que causó problemas severos a varios usuarios. (p. 170)

Mientras crecía la aceptación por la consigna “decile no a las drogas” y la abstinencia se imponía como el único método para tratar los casos de adicciones, se creó en 1987 la Comisión Especial sobre la Drogadicción de la Cámara de Diputados. En aquel entonces, aparecían las primeras pintadas en Montevideo reclamando la libertad a los presos por fumar marihuana, éste reclamo fue llevado adelante por la primer organización uruguaya defensora de los derechos de los consumidores, la Brigada Luca Prodan.

Para la elección de 1989, el asunto de las drogas se instaló como un tópico en el debate electoral. Quien fuera electo presidente, Luis Alberto Lacalle, basó su discurso referente al tema haciendo hincapié en la prevención. El candidato del Partido Nacional sostenía que el trabajo en esta área ayudaría a detener el consumo de drogas en Uruguay. Mientras tanto, pedía penas más severas para comerciantes y traficantes. A pesar de ello,

durante la presidencia de Lacalle no hubo modificaciones significativas con respecto a la represión imperante en la política de drogas.

Durante la década de los 90 ganó popularidad el enfoque sobre la reducción de riesgos y daños como abordaje para tratar los consumos problemáticos de drogas desde una perspectiva más comprensiva para con los usuarios. Este movimiento de carácter mundial se hizo lugar en Uruguay de la mano de proyectos como “El Abrojo” o el “Grupo de Cavia, con la Doctora Raquel Peyraube como principal referente. En virtud de ello, Garat (2012) sostiene:

En 1998, la ley 17.016 modificó el decreto ley de la dictadura. La legislación nacional se actualizó de conformidad con la Convención de Viena de 1988, que incorporó al ordenamiento jurídico la prohibición para el uso de algunos precursores químicos e introdujo la figura de lavado de dinero muy tímidamente. Sin embargo, algunas de las recomendaciones de la Convención no se integraron a la legislación uruguaya, como la abolición del secreto bancario o el enriquecimiento ilícito. Tampoco el castigo a la posesión de drogas para consumo personal, a pesar que desde entonces es la (convicción moral) del juez la que debe decidir si tal cantidad es o no para consumo personal, lo cual otorgó una peligrosa discrecionalidad a los magistrados. (p. 176)

La nueva legislación redujo los mínimos de penas para todos los delitos relacionados con drogas, desde el consumo hasta el blanqueo de capitales admitían penas excarcelables. Pero dejar en manos del criterio del juez de turno la decisión acerca de si una cantidad determinada de marihuana es para consumo personal o para tráfico seguía permitiendo que los factores socioeconómicos de los acusados jueguen un papel importante en las sanciones. No era lo mismo enfrentar un juicio por posesión de marihuana siendo de clase media que perteneciendo a los sectores populares.

Mientras los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, con Bill Clinton a la cabeza, buscaban adeptos en América Latina para implementar el Plan Colombia, el colorado Jorge Batlle (quien fuera Presidente entre marzo del 2000 y marzo del 2005) sostenía públicamente la idea de que la guerra contra las drogas había matado más gente que las drogas en sí. A principio del nuevo milenio aparecieron dentro de la clase política uruguaya los primeros discursos y posiciones que bregaban por buscar una respuesta distinta al fenómeno del narcotráfico. Sin embargo, las ideas de Batlle no expresaban la voz unívoca del ejecutivo, eran más bien propiciadas a título personal.

El paradigma de la reducción de daños comenzó a ganar espacio dentro de la política de drogas del primer gobierno del siglo XXI. Sin alejarse del prohibicionismo, se centraron esfuerzos en iniciar programas educativos en lo relacionado al consumo. Así como también, a pesar de las críticas de la JIFE, se permitió la distribución de jeringas para prevenir la propagación de enfermedades infectocontagiosas dentro de los usuarios de drogas inyectables.

Esta suerte de flexibilización dentro de los marcos punitivos actuó como una clara “humanización” en cuanto a la mirada que el Estado tuvo con los usuarios de drogas. Pero este cambio tuvo como contracara un enorme aumento en el consumo de pasta base de cocaína. A saber:

El Plan Colombia y también la llamada Operación Púrpura que impulsó la JIFE, tendiente a cortar las redes de permanganato de potasio, ingrediente esencial para la fabricación de cocaína, lograron dos movimientos. El primero fue que los laboratorios de cocaína llegaron al sur del continente, incluido Uruguay. El segundo y más importante para esta historia es que al cortar radicalmente el suministro de permanganato y otros precursores químicos se comenzó a fabricar, sobre todo en Bolivia, la PBC, que no requiere de aquel elemento químico y se vale de otros elementos verdaderamente tóxicos. (Garat, 2012, p. 203)

La crisis económica, social y política que desembocó en el quiebre en la unidad de gobierno del Partido Nacional y el Colorado generó una importante caída en el nivel de aprobación del Presidente Batlle, no era momento para continuar con declaraciones que cosechaban más enemigos que amigos. Fue así entonces que los planteos en torno a la legalización volvieron al baúl de los temas tabú en la política uruguaya.

4. 4. Los inicios del cultivo y las movilizaciones

El aumento de la violencia en los bunkers generado a raíz del incremento en la venta y consumo de Pasta Base de Cocaína (también conocida popularmente como “paco”), y la mala calidad de marihuana prensada dieron lugar al nacimiento de un grupo de cultivadores asentados en Ciudad de la Costa, allí se intercambiaba información, experiencias y se fomentaba el cultivo de marihuana como una manera de acceso a la planta sin necesidad de

vincularse con el narcotráfico. Así se dieron los primeros pasos en la conformación del movimiento cannabico uruguayo.

Pero fue en el año 2005 cuando se realizaron las primeras manifestaciones públicas a favor de la legalización. María Emilia Pérez Espinosa, militante activista de Proderechos cuenta que:

En 2005, aproximadamente, comienzan a aparecer en la escena pública los actores que hoy se reconocen como parte importante del proceso (de formulación de la Ley 19.172). Además de la Juventud Socialista y la Vertiente Artiguista (las juventudes de los partidos tradicionales nunca se interesaron por este tema) aparecen organizaciones como “La Placita”, algunos cultivadores asociados en “Plantatuplanta” que reclamaban que uno no podía estar preso por plantar, sobre todo. Y después, un poco más adelante (2006) aparece la organización Prolegal, que luego se transforma en Proderechos. Esta surge a raíz de un grupo de amigos universitarios, ex integrantes de la Federación universitaria, que tenían plantas en la casa y cae la policía y los lleva presos. (M.E. Pérez Espinosa, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019).

La primer “fumata” pública uruguaya tuvo lugar el primer sábado de mayo de 2005 en el Parque Rodó de Montevideo. Los auspiciantes de la entonces particular manifestación buscaban terminar con el prejuicio demostrando que un usuario de cannabis puede llevar una vida perfectamente normal, sosteniendo un trabajo y vínculos familiares y afectivos sin ningún inconveniente.

Con el triunfo del Frente Amplio en 2005 se concentraron esfuerzos en perseguir a los grandes traficantes de drogas. Por otro lado, aunque se siguió persiguiendo a los consumidores de drogas duras (principalmente de PBC) mutó la política represiva contra los usuarios de cannabis. Pérez Espinosa asegura:

Ya con el primer Gobierno del Frente Amplio, con Tabaré, había una Junta Nacional de Drogas [dirigida por Milton Romani] más proclive a debatir estos temas. Después de esto se empieza a plantear la necesidad de calificar el debate, no sólo de marihuana sino de drogas en general. (M.E. Pérez Espinosa, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019).

Las movilizaciones continuaron, de a poco la legalización del cannabis fue sumando adeptos a la causa. Durante el año 2006 se realizaron fumatas públicas y manifestaciones en Plaza Independencia y en el mítico Molino de Pérez, ubicado en el barrio montevideano de

Malvín. Se estima que participaron alrededor de 6000 personas en estos eventos, lo cual sirvió para organizar y consolidar el movimiento. Así lo recuerda Pérez Espinosa:

A partir de ahí se conforma lo que se llamó el Movimiento por la Legalización del Cannabis que después dio lugar a asociaciones nuevas y muy importantes como Ecula, la Asociación de Cultivadores y a lo que se llamó la Coordinadora por la Legalización del Cannabis, que nucleaba a las organizaciones sociales mencionadas anteriormente y a las juventudes de los partidos del Frente Amplio, sobre todo la Juventud Socialista y Vertiente Artiguista. Ellos fueron los que se empezaron a mover por la legalización. (M.E. Pérez Espinosa, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019).

El creciente, pero todavía minoritario reclamo no pasó desapercibido para la dirigencia política frenteamplista. Así recuerda este proceso Elena Lagomarsino, responsable de relaciones internacionales en la Junta Nacional de Drogas desde 2005, quien sostiene:

De esta manera comenzó a generarse un movimiento desde la sociedad civil pidiendo fundamentalmente dos cosas: primero que se reglamentara el autocultivo, para saber qué era lo que se fumaba; y que se pusieran límites de mínimos y máximos para la tenencia personal de forma que no quedara al libre criterio del juez determinar si una cantidad era para consumo personal o no. (E. Lagomarsino, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

La consolidación del vínculo entre los cultivadores y las juventudes políticas fue clave en cuanto a la manera de plantear el tema públicamente. Mientras unos aseguraban que el autocultivo era la mejor manera de terminar con la hipocresía de no prohibir el consumo pero sí el acceso al cannabis, los otros sostenían que la consigna de “legalizar la marihuana” sería demasiado acotada como para afrontar un debate social sobre el tema. La regulación del cannabis debe ser algo más que el reclamo de un grupo de “fumones”, lograr articular una propuesta seria, entendiendo los tiempos y estrategias de la política y las instituciones, fue el desafío para darle viabilidad a la causa.

En diciembre de 2008 el Congreso del Frente Amplio incorporó al programa de gobierno el tema drogas. Este fue un hito importante que marcó la consolidación de Movimiento por la Liberalización del Cannabis.

La declaración del movimiento invitaba a que el uso de marihuana no sea un delito; para ello le pedían al presidente Vázquez que retomara el debate sugerido en 2006 y excluyera de la lista de sustancias prohibidas al cannabis para consumo personal. (Garat, 2012, p. 218)

El triunfo del candidato frenteamplista José Mujica en las elecciones presidenciales de 2009 no implicó cambios en las líneas de acción que llevaba adelante la Junta Nacional de Drogas, pero la Juventud Socialista uruguaya estaba decidida a no retroceder en el debate y anunció que instalarían el mismo en el parlamento. Una vez conformada la nueva legislatura (donde el Frente Amplio tenía la bancada mayoritaria) se creó la Comisión de Adicciones, en la Cámara de Diputados.

“Y empezó a haber un cierto consenso político, mirando el tema desde distintos puntos de vista, y a formularse proyectos de ley. Entonces fue tomando más fuerza el movimiento, tanto a nivel social como a nivel político, de impulsar modificaciones a la ley.” (E. Lagomarsino, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018). Este era el clima cuando se presentó el primer anteproyecto de ley sobre autocultivo, en noviembre de 2010. Luis Lacalle Pou, hijo del ex Presidente y diputado por el Partido Nacional, presentó en soledad un proyecto que promovía la investigación científica sobre cannabis, pretendía aumentar las penas para los delitos de narcotráfico y para quienes conduzcan bajo los efectos de drogas y buscaba legalizar el cultivo para consumo personal, aunque no establecía ningún límite de plantas cultivables.

La bancada socialista se opuso a este proyecto y presentó uno propio, también promoviendo el autocultivo y pretendiendo que la auto provisión de marihuana quedara por fuera del tratamiento punitivo que la justicia tenía para el auto suministro de otras drogas ilícitas.

El verano de 2011 estuvo marcado por dos casos muy significativos para los cultivadores y usuarios de cannabis. Alicia Castilla, una señora de 66 años de nacionalidad argentina radicada en Uruguay estuvo más de tres meses presa por poseer 29 plantines de cáñamo en su casa. Alicia había pasado los últimos años investigando sobre el cannabis, y las 29 plantas sin florecer que encontraron en el allanamiento eran para una reseña que le solicitaron desde una revista cannabica holandesa.

Mauricio Balitzki fue denunciado por un vecino y las 4 plantas (también sin florar) que poseía fueron entendidas por la justicia como una cantidad excesiva para consumo

personal, no corrió mejor suerte que Castilla, y fue a parar 3 meses a la cárcel, hasta que consiguió la libertad provisional.

Ambos casos estuvieron marcados por el abuso de las fuerzas policiales y la justicia, quienes se empeñaron en demostrar que tanto Alicia como Mauricio eran peligrosos criminales narcotraficantes. Esta situación despertó la indignación del movimiento cannabico, dando lugar a manifestaciones pidiendo la liberación de los presos por cultivar y la legalización del autocultivo.

Ante estos hechos, la clase política volvió a movilizarse. Sebastián Sabini, diputado frenteamplista, se convirtió en el vocero parlamentario de los usuarios. Según Garat (2012) “Sabini consiguió que los cultivadores aceptaran su propuesta. El diputado quería legalizar la venta y regular la producción desde los organismos estatales, pero los cultivadores lo convencieron de que lo mejor era ir por el camino del autocultivo” (p. 226).

La planta estaba creciendo y la discusión floreció como nunca antes. En este contexto se realizó el primer Debate Nacional de Drogas, impulsado por Proderechos y financiado mayoritariamente por la Open Society Fundation, donde se logra incorporar al mundo de la academia, pudiendo generar incidencia en algunos parlamentarios. Pérez Espinosa destaca la importancia del mismo:

Ese debate, además de legitimar mucho el tema, dio paso a que más organizaciones fueran naciendo, no solo en Montevideo sino también en el interior del país y que muchas otras organizaciones que se dedicaban a otros temas como Ovejas Negras, que militaban por la diversidad sexual, la Federación de Estudiantes, El Abrojo y otras fueran sumándose a la Coordinadora y a este movimiento. (M.E. Pérez Espinosa, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019).

El planteo que tuvo sus orígenes en la década del 80 con las pintadas a cargo de la Brigada Luca Prodan se canalizó en la creación de la plataforma “Regulación Responsable”, ésta fue impulsada por Proderechos y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), y estaba integrada por las organizaciones defensoras de la legalización y profesionales, principalmente del campo del derecho. Pérez Espinosa asegura:

A partir de ahí se le da una estética más alejada del porro en sí. Se toma el color azul, se apunta a un discurso más académico y profesional, se trata de que no se vea a la legalización solamente como un reclamo de los fumetas que se junan en la plaza a fumar o los que quieren plantar. Se trata de que el planteo sea más serio para que pueda

alcanzar estatus parlamentario. ¿Cómo lo quieren tomar? ¿Quieren que se los diga un Doctor? Bueno, ahí vamos.” (M.E. Pérez Espinosa, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019).

Hasta aquí se intentó describir, en orden cronológico, los principales hitos que marcan el desarrollo histórico de la cuestión de las drogas, particularmente sobre el cannabis, en Uruguay. A partir de esto es posible identificar 5 actores relevantes involucrados en esta cuestión. Existen 2 actores formales nacionales: El Ejecutivo uruguayo; y los actores parlamentarios (que si bien no expresan una mirada unívoca sobre el tema, es el órgano donde se discuten los proyectos de ley presentados). También hay dos actores informales: en primer lugar las organizaciones de la sociedad civil, nucleadas en la Coordinadora por la Legalización del Cannabis; y los medios de comunicación. Por último, es de vital importancia tener en cuenta a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) siendo este el órgano competente de Naciones Unidas encargado de supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales de fiscalización de drogas en el mundo, el cual actúa como una suerte de “policía internacional” en materia de drogas, por lo cual debe ser tenida en cuenta como un actor de relevancia para cualquier proceso que implique flexibilización o incumplimiento de las Convenciones.

4. 5. La regulación

La legalización del cannabis fue sumando adeptos en el mundo de la academia y en los pasillos del parlamento, aunque este todavía era un reclamo sectorial de una minoría para fines del 2011. Hasta entonces la modalidad de intervención del Estado en esta materia fue sostener las políticas públicas “sugeridas” por los organismos internacionales. Si bien el triunfo electoral del Frente Amplio supuso una perspectiva más humanitaria con respecto a los usuarios de drogas, la prohibición y el intento de reducir la oferta fue la hoja de ruta que siguió el gobierno uruguayo (así como también sucedió en el resto de la región).

Pero el año 2012 abre un nuevo capítulo en la historia de las drogas en Uruguay, quizás el más importante hasta la fecha. Fue el 20 de junio de ese año cuando el Ministro de

Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro anunció que el Estado se daba por vencido en la guerra contra las drogas.

Tres crímenes trágicos provocaron una enorme conmoción social y sacudieron la opinión pública generando una demanda de mayor seguridad y “mano dura” desde muchos sectores sociales y políticos. El asesinato de Gastón Hernández dentro de uno de los locales de la cadena de restaurantes montevideanos “La Pasiva”, el caso de una mujer degollada en Suarez y el hallazgo de una adolescente muerta en Las Pierdas ganaron rápidamente un nivel de popularidad sin precedentes. La sobre mediatización del tema impulsada por los principales medios de comunicación derivó en la organización de movilizaciones bajo la consigna “uruguayos indignados con la violencia”. Aunque nunca se comprobó la vinculación de éstos crímenes con el consumo de drogas ni actividades relacionadas al narcotráfico, se asoció fervientemente el incremento de los índices de violencia con el aumento de consumo de pasta base de cocaína. Estos hechos pusieron en agenda el vínculo entre drogas y delito, generando un reclamo por mayor seguridad que obligó al gobierno a tomar cartas en el asunto.

Como respuesta, el Poder Ejecutivo anunció un paquete de medidas denominado “estrategias para la vida y la convivencia”, las cuales incluían un proyecto de ley sobre regulación estatal de cannabis con fines recreativos. Así lo recuerda Pérez Espinosa:

Tras un asesinato a mano armada que hubo en un comercio en Uruguay, el cual lo repitieron por todos los canales de televisión, el Gobierno anuncia las medidas para la paz y la convivencia, dentro de las cuales estaba la regulación del cannabis. Muchas de esas medidas incluían aumento de pena para delitos de drogas, fundamentalmente de pasta base. (M.E. Pérez Espinosa, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019).

Los anuncios del Ministro de Defensa marcaron un cambio en la toma de posición del Estado con respecto a la cuestión de las drogas. Se entiende que no todas las demandas de una sociedad tienen en mismo grado de relevancia para el debate público. Solo algunas son “problematizadas”, siendo que un determinado sector, a veces mayoritario, logra incorporar su demanda en la agenda pública. En este sentido, Oszlak y O’Donnell (1976) destacan:

Toda cuestión atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización social hasta su resolución. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados

positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. (p. 110)

Fue así que el Estado uruguayo pasó de relegar históricamente el planteo de quienes sostenían ideas contrarias a la prohibición, a proponer la regulación del cannabis como política pública enmarcada en una estrategia para dar solución a la problemática de la inseguridad vinculada al consumo de drogas. Abriendo un marco de convivencia entre regulación y prohibicionismo, se separa al cannabis del resto de las sustancias ilegalizadas. El gobierno continúa criminalizando los delitos de drogas, inclusive aumentando las penas para los mismos, pero cambia su posición con respecto a la marihuana, la cual no sólo es la menos nociva de las pertenecientes a las listas I y IV de las convenciones, sino que también es claramente la más consumida en Uruguay y en el mundo.

El proyecto contenía un único artículo donde se planteaba la intención del Estado de monopolizar la producción, distribución y comercialización de marihuana. La particularidad del anuncio fue que el motivo del mismo no estuvo asociado a la defensa de los derechos de los consumidores, sino al combate al narcotráfico y la prevención de la violencia en el país. Los funcionarios defensores de esta particular idea sostuvieron su posicionamiento argumentando que la Convención Única de estupefacientes de 1961 y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 fundamentan su existencia en la preocupación de los países miembros por la salud física y moral de la humanidad; y que la prohibición generó más daño que los efectos de la droga misma. Oszlak y O'Donnell (1976) concluyen:

Las políticas estatales serían algunos acordes de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirán significación sólo en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y a sus respectivas y sucesivas políticas. (p. 112)

De esta manera, a partir del proyecto del ejecutivo se busca desvincular a los usuarios de marihuana de las economías delictivas, estableciendo canales seguros para el acceso al cannabis. A su vez se persigue la reducción de una fuente de recursos para el crimen organizado, debilitando así a las bandas dedicadas al narcotráfico.

Este cambio de posición del estado con respecto al cannabis repercutió en la percepción de los otros actores implicados en la cuestión, generando más críticas que adhesiones. Garat (2012) nos cuenta:

Las revistas internacionales más destacadas del planeta, los diarios y las cadenas de noticias internacionales ponían una vez más a Uruguay en alguna de sus páginas, la mayoría de las veces celebrando el coraje del insigne país al que el New York Times tildó de “República Marihuanera” dispuesta a tomar el desafío que Holanda no transitó: el de regular toda la cadena de producción de cannabis. Parlamentarios de la oposición dieron entrevistas preguntando a la difusa audiencia de las televisoras si el Estado les compraría porros a los narcotraficantes, medios de comunicación se hacían eco de panelistas de poca monta asustando con que se excarcelaría a una tercera parte de los presos... Hubo enojo de la Sociedad de Psiquiatría, ofuscada porque no la consultaron antes de tirar la propuesta, y aprovechó para seguir generalizando para toda la población algunos efectos de la marihuana en personas con trastornos psiquiátricos agudos crónicos. (p.231)

Pero los militantes de la legalización vieron en esta propuesta una oportunidad excepcional para avanzar en su histórica demanda. Si bien celebraron la iniciativa, sostenían que sin el autocultivo, el proyecto del gobierno era insuficiente. La marihuana había perfumado la agenda pública, por primera vez se levantaban las barreras de la prohibición y la regulación tenía luz verde. Pérez Espinosa asegura que:

El anuncio del Gobierno de querer regular el cannabis le dio un impulso muy grande al debate. A partir de allí se empieza a trabajar en grupos no solo interpartidarios, sino también entre parlamentarios, partidos políticos y organizaciones sociales. Sabini, Peyraube, Proderechos, Plantatuplanta, la Universidad de la República, entre otros. Este grupo empieza a trabajar en torno al proyecto que el Ejecutivo envía al Parlamento. (M.E. Pérez Espinosa, comunicación telefónica, 6 de junio de 2019).

A partir de allí el cannabis dividió aguas en Uruguay. Promotores y detractores de la regulación defendían sus posiciones en las aulas de liceos y facultades, en la calle, en los canales de televisión, en la radio, los periódicos. La marihuana se metió en las casas, en las cenas familiares y entre amigos, y así marcó los vaivenes de la política. De esta manera lo recuerda Elena Lagomarsino, quien sostiene:

La discusión atravesaba a todos los partidos. En todos los partidos había posiciones a favor y en contra, lo que pasa es que algunos por disciplina partidaria, como el Partido Colorado y el Partido Nacional, votaron en contra de la ley, dejando su constancia de que les parecía razonable. Vinieron muchos expertos extranjeros a participar de los debates. Esa fue una condición que puso el Presidente Mujica, que quería un debate amplio sobre la regulación, y así se dio. Yo creo que fue uno de los

procesos más ricos de debate de una ley. Si bien, como todos los temas de drogas, había un gran tabú, finalmente se aprobó. Si bien no había una visión mayoritaria a nivel poblacional a favor de la regulación, hoy a partir de su puesta en práctica, ha cambiado esa opinión pública al ver que no hubo problemas ni grandes riesgos, sino al contrario, fue aumentando la opinión pública favorable. (E. Lagomarsino, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

Esa fue la historia hasta que el 10 de diciembre de 2013 se aprobó en el parlamento la ley 19.172, que no solo contenía la iniciativa del ejecutivo, sino que también regulaba el acceso al cannabis mediante el autocultivo y la existencia de clubes cannabicos, haciendo realidad el planteo de las organizaciones de la sociedad civil. A partir de ese momento el Estado asume el control y la regulación sobre la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de la marihuana y sus derivados.

El espíritu de la ley se basa en el derecho de los ciudadanos al disfrute de la salud, a la prevención y rehabilitación de enfermedades y en el acceso a los espacios públicos en condiciones seguras. De esta manera:

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. (Ley N° 19.172, 2013, art. 4)

La exhaustiva ley distingue entre cannabis psicoactivo y no psicoactivo o industrial.

Las sumidades floridas con o sin fruto de la planta hembra del cannabis, exceptuando las semillas y las hojas separadas del tallo, incluidos sus aceites, extractos, preparaciones de potencial uso farmacéutico, jarabes y similares, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (TCH) natural, sea igual o superior al 1% [de su volumen]. (Ley N° 19.172, 2013, art. 5, inciso A).

Mientras que se interpreta como cannabis no psicoactivo a “las plantas o piezas de la planta de los géneros cannabis, las hojas y las puntas floridas, que no contengan más de 1% de THC, incluyendo los derivados de tales plantas y piezas de las plantas.” (Ley N° 19.172, 3012, art. 5, inciso B).

A su vez, en el artículo tercero, reglamenta que:

- El cultivo de cáñamo para fines industriales es responsabilidad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca;
- El cultivo de cannabis psicoactivo con fines médicos, de investigación científica o “con otros fines” exige una autorización previa del IRCCA;
- El IRCCA otorgará a las farmacias licencias de expendio de cannabis psicoactivo con fines terapéuticos, sujeto a receta médica, y con fines no médicos, que no podrá superar los 40 gramos mensuales por usuario registrado;
- Los clubes de membresía, con un mínimo de 15 socios y un máximo de 45, funcionarán bajo el control del IRCCA y pueden cultivar hasta 99 plantas de cannabis, con una recolección anual proporcional al número de socios y conforme a la cantidad que se establezca para el uso no medicinal;
- El cultivo de cannabis para consumo personal o compartido en el hogar se permite hasta seis plantas, con una recolección máxima de 480 gramos al año;
- Toda plantación que no esté debidamente autorizada deberá ser destruida con intervención del juez competente.

Por otro lado, el 2 de mayo de 2014 el Gobierno de Uruguay publicó el Decreto Reglamentario de creación del mercado regulado de cannabis. Dentro del cual se destacan como puntos principales una serie de exigencias similares a las que rigen para el tabaco, como la prohibición de consumir en espacios cerrados, también se realizarán controles a los conductores mediante un test que determina la cantidad de THC en sangre. El texto reglamenta la constitución del instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA) y las tres formas de acceso a la marihuana, a saber:

- Por cultivo doméstico de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo. Solo podrán ser titulares de un cultivo doméstico aquellas personas mayores de edad, ciudadanos uruguayos naturales o legales, o quienes acrediten su residencia permanente en el país, conforme a los requerimientos que establezca el IRCCA,

siempre que se encuentren inscritos en el Registro del Cannabis en la Sección Cultivo Doméstico de Cannabis Psicoactivo.

- A través de las farmacias habilitadas por el Ministerio de Salud Pública (MSP). Estarán autorizadas por el MSP para vender el producto, las farmacias comunitarias y de primera categoría que se registren, y en las que se podrá comprar hasta 40 gramos por mes en envases no mayores a 10 gramos. Cada gramo tendrá un costo de entre 20 y 22 pesos uruguayos (alrededor de un dólar estadounidense), valor que será fijado por el Poder Ejecutivo a través del IRCCA. Se destinarán unas 10 hectáreas al cultivo de las cinco variedades que se ofrecerán en las farmacias. Estas no tendrán obligación de vender cannabis si así lo deciden.
- Perteneciendo a un Club Cannabico. Los mismos deberán identificarse como tales y podrán tener entre 15 y 45 socios. Podrán disponer de hasta 99 plantas y cada socio podrá acceder a hasta 480 gramos anuales. Deberán registrar sus estatutos en el Ministerio de Educación y Cultura. Si su membresía cae por debajo del mínimo tendrán hasta un año para reunir 15 personas o deberán disolverse. Estos clubes deberán tener un “responsable técnico” y aportar información técnica al IRCCA cuando éste la requiera.

La estrategia de separar al cannabis del resto de las sustancias ilegalizadas implicó la creación del IRCCA como un órgano desconcentrado que existe por fuera de la Junta Nacional de Drogas (JND). En virtud de esto, Lagomarsino destaca:

En Uruguay tenemos un organismo, la Junta Nacional de Drogas. El Prosecretario de la Presidencia de la República es el Presidente de la Junta Nacional de Drogas, y la misma está integrada por diferentes subsecretarios de ministerios como Salud Pública, Educación y Cultura, Desarrollo Social, Economía, Ganadería y Pesca, es un órgano colegiado. A su vez, el IRCCA se creó como un órgano desconcentrado pero tiene un representante en la JND. Lo integra el Secretario General de la JND y a su vez tiene un Director General (no depende la JND, es un órgano desconcentrado). Funciona muy en consonancia el IRCA con la JND. (E. Lagomarsino, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

La aprobación de la ley 19.172 tuvo importantes repercusiones en el sistema internacional. El entonces presidente de la JIFE, Raymond Yans, hizo declaraciones donde acusó al gobierno y al parlamento uruguayo de tener una mirada negligente e irresponsable en

torno al cuidado de la salud y la seguridad de la población. Además, se mostró poco predispuesto al diálogo sosteniendo que los dirigentes políticos involucrados en la regulación mantuvieron una actitud de piratas frente a las convenciones de la ONU.

El gobierno uruguayo reconoce que la polémica ley aprobada en el país supone tensiones jurídicas con los tratados internacionales y propone una revisión de la clasificación del cannabis mediante un debate que tenga por objetivo la actualización de las herramientas e instrumentos para hacer frente a la cuestión de las drogas. Lagomarsino concluye:

Estamos en contra de las convenciones. El cannabis tal como está clasificado, mal clasificado por motivos que no son científicos, está en la lista 1 y 4. Osea que no se puede autorizar el uso recreativo. Lo que sí puede haber flexibilidad es en cuanto a las penas y sanciones que se fijaban y las prohibiciones que establecieron los países. Siempre estuvo permitido el uso médico y científico. Nunca se obligó a penalizar la tenencia para consumo personal, sin embargo los países establecieron penas gravísimas para todos los delitos de drogas. Entonces yo creo que había más flexibilidad, sabemos que los que terminaban llenando las cárceles eran los usuarios o pequeños traficantes. Pero en cuanto al tema del cannabis tal como está clasificado dentro de las sustancias fiscalizadas, no está permitido según los tratados. Yo creo que es mejor tenerlo claro y ver como lo modificamos. Ahora se está en ese proceso con la revisión que está haciendo la OMS. Hay que dar la disputa en el sistema internacional, es difícil porque hay grandes intereses económicos que están invirtiendo en los países que tenemos regulación.” (E. Lagomarsino, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018).

La postura de la JIFE no sorprende, la policía de las drogas se ha mostrado poco receptiva ante cualquier iniciativa que represente un cuestionamiento al régimen internacional de fiscalización de estupefacientes. Los reparos ante la legalización de la producción de cannabis con fines medicinales en California y Canadá, la crítica a las salas de inyección segura para adictos a la heroína en Vancouver, la histórica pelea con el gobierno de los Países Bajos por la existencia de coffee shops y la abierta oposición a la existencia de mercados regulados de cannabis con fines recreativos en Washington y Colorado se suman a los fervientes cuestionamientos al modelo uruguayo desnudando una cruda realidad: la ONU no admite disidencias en cuanto a la formulación de respuestas para abordar el fenómeno de las drogas. El prohibicionismo se erige así como dogma irrefutable, persiguiendo la ilusoria consigna de “una sociedad libre de drogas”.

Si bien no es motivo del presente trabajo analizar el período de implementación de la regulación del cannabis, más de cinco años han pasado desde la aprobación de la ley 19.172 y es posible mencionar algunos aspectos relevantes. La organización “Monitor Cannabis” nuclea investigadores de distintas universidades que estudian de cerca el desarrollo de esta política.

Resulta pertinente destacar que dos de las tres vías existentes de acceso legal al cannabis comenzaron a funcionar en el año 2014, mientras que la venta en farmacias tuvo su inicio en julio del 2017. De esta manera el autocultivo y los clubes (los cuales fueron incluidos en la legislación mediante propuesta del movimiento cannabico y las organizaciones de la sociedad civil) cubrieron en mayor parte la demanda de marihuana hasta el momento, para diciembre de 2018 se estima que la venta en farmacias sólo había conseguido abastecer el 10% de la demanda total del mercado regulado de marihuana.

Por otro lado, al completarse la implementación de esta política recién en 2017, se dificulta construir indicadores para evaluar los resultados de la misma, ya que su desarrollo es muy reciente.

Aproximadamente el mercado de cannabis en Uruguay mueve alrededor de 40 millones de dólares anuales, de los cuales un 25% (10 millones) se han trasladado al sector formal de la economía. Es posible afirmar entonces que la regulación del cannabis logró, al menos hasta el momento, arrebatarle esa suma de dinero a las mafias dedicadas al negocio de las drogas ilícitas.

Esta situación en la cual el mercado ilegal se comprime implica una reducción en la cantidad de personas que se dedican a la actividad. En virtud de ello un dato llamativo es el aumento de homicidios vinculados a ajustes de cuentas entre bandas narco criminales a partir de la sanción de la ley 19.172. En este sentido, Marcos Baudean (2018), investigador de la Universidad privada OTR, sostiene que:

“Cuando tanto dinero pasa en tan poco tiempo al mercado legal, alguien tiene que haber acusado el golpe, y justamente eso está coincidiendo con un claro aumento de las disputas localizadas en ciertas zonas, en general en barrios periféricos pobres de

Montevideo, donde se ha instalado el narcotráfico. Pensamos que se están produciendo un estrangulamiento en el mercado ilegal”. (Baudean en Martínez, 2018)

A pesar de que el aumento de los homicidios preocupa al gobierno y a los partidarios de la regulación, se considera que es una consecuencia esperable producto del cumplimiento de uno de los motivos de la política, quitarle mercado a las bandas narco criminales.

En este sentido, la Dra. Raquel Peyraube (2017), sostiene que “[según información provista por el Ministerio del Interior] en las zonas donde hay cultura de cultivo y asociación en membrecías cannábicas, bajó la criminalidad entre usuarios y la compra y cantidad de distribuidores de otras drogas, incluyendo de cannabis ilegal”. De esta manera es posible comenzar a observar que la fragmentación de mercados a partir de la separación de la marihuana del resto de las sustancias ilegalizadas evita que los usuarios, fundamentalmente los jóvenes, ingresen al consumo de otras drogas más nocivas.

Un último punto a tener en cuenta es el cambio de percepción social en torno a la regulación del cannabis. Las encuestas de opinión pública muestran que la aceptación por parte de la población va en aumento. “Una ley no cambia la cultura, pero lo interesante es que la gente entendió que lo que pone en riesgo a sus hijos más que la droga, es la criminalidad” (Peyraube, 2017).

En virtud de esto, es posible sostener que la alternativa ensayada en Uruguay de ninguna manera pondrá fin al narcotráfico, fenómeno que por su carácter de hecho social total se supone inabordable desde una única política pública. Será quizás motivo de un futuro trabajo realizar una evaluación de esta todavía joven experiencia. Pero algo queda claro: en la región que oficia de campo de batalla para la guerra contra las drogas, fue sembrada una semilla en busca de, al menos, un poco de paz. A partir de aquí se abre una posibilidad para pensar iniciativas que intenten atenuar los daños generados por el comercio ilegal de estupefacientes, con miras en la salud pública, el desarrollo social y los derechos humanos.

5. CONCLUSIONES.

Para elaborar una conclusión sobre este trabajo será necesario retomar, una vez más, a los autores Elder y Cobb (1993) quienes sostienen que:

Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad. (pp. 77- 78)

En virtud de esta idea, podemos afirmar que el problema de las drogas no existe. Lo que existe es una mirada hegemónica sobre cómo abordar el fenómeno de las drogas, construida por actores que han logrado imponer su visión mediante su capacidad de cabildeo en los organismos internacionales. Así, el prohibicionismo y el combate a la oferta de sustancias ilegales se apoyan en la legitimidad otorgada por la Organización de Naciones Unidas para enunciarse como incuestionables. A saber, si hay un “problema mundial de las drogas” hay también una única respuesta posible.

Los resultados de esta respuesta, materializada en la guerra contra las drogas, son conocidos: expansión fenomenal del narcotráfico, disminución del precio de los estupefacientes (por ende mayor accesibilidad a los mismos), aumento de los índices de consumo, poca información y difusión alarmista del consumo de drogas, criminalización de los usuarios y los pequeños vendedores o “dealers”, bajo nivel de intersección de lavado de activos, espectacularización de las incautaciones, sobrepoblación carcelaria, burocracias civiles y militares corrompidas y pérdida del control político de las fuerzas de seguridad.

Anteriormente se mencionó que es la decisión de los estados de ilegalizar un bien genera un shock de oferta que se traduce en el incremento del precio de ese bien. Desde esta óptica, es posible sostener que la ilegalización de las drogas alienta el narcotráfico. Pero éste no conlleva solamente la transacción de determinadas sustancias ilícitas, sino también dinámicas complejas de relaciones y mecanismos sociales que lo posibilitan. En este sentido, enunciar al narcotráfico como “un problema” supone negar su carácter complejo e implica la renuncia a abordar la situación desde la esfera política.

En virtud de ello, la experiencia de regulación de cannabis con fines no médicos en Uruguay tensiona la construcción prohibicionista como respuesta al problema, reconociendo las limitaciones del Estado para eliminar la existencia de los estupefacientes ilegales. Este punto de partida permite poner en evidencia la situación problemática que implica el comercio ilegal de drogas y así definir problemas de políticas que contengan soluciones viables con miras en la salud pública, los derechos humanos, la seguridad y el orden público, condición necesaria para el desarrollo económico de las sociedades.

Las restricciones impuestas por la opinión pública, los patrones culturales arraigados, la falta de información, la conveniencia política y el tabú que implica el debate sobre esta cuestión dificultan el surgimiento de propuestas alternativas al régimen internacional. Es entonces que se vuelve imprescindible redefinir las múltiples implicancias sociales y políticas del narcotráfico como problemas resolubles.

Quizás el impacto de la regulación del cannabis no sea tan ambicioso como la idea de terminar con la existencia de sustancias ilícitas en el mundo, pero logra debilitar el poder narco a partir del reconocimiento estatal de los usuarios como sujetos de derecho, desvinculando a éstos de las bandas criminales y las economías delictivas.

En este sentido, el proceso de formulación de esta política pública, integrado por perspectivas de diferentes actores sociales, académicos y políticos enmarcados en un debate democrático institucional nos dice que hay un camino alternativo a transitar para contener los daños de la guerra contra las drogas en la región. Uruguay sembró la semilla de un cambio mundial, poniendo en evidencia que la discusión sobre cómo hacer frente al fenómeno de las drogas está abierta y en disputa. El problema de las drogas no existe, construir un diagnóstico basado en la investigación científica empírica es condición fundamental si se pretende iluminar una discusión teñida por el oscurantismo de los dogmas y los prejuicios morales.

BIBLIOGRAFÍA.

- BERGMAN, Marcelo (2016). “Drogas, narcotráfico y poder en América Latina.” Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Fondo de Cultura Económica.
- ELDDER, Ch. y COBB, R (México, 1993). “Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos”. En Aguilar Villanueva, L. “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”. Porrúa Grupo Editorial.
- ESCOHOTADO, Antonio (1986) “La creación del problema”. Revista española de Investigaciones Sociales, n° 34. 1986.
- GARAT, Guillermo (2012) “Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay.” Montevideo; Editorial Sudamericana Uruguay S.A.
- HARI, Johann (2015). “Tras el Grito. Un relato revolucionario y sorprendente sobre la verdadera historia de la guerra contra las drogas.”
- JELSMA, Martin; BEWLEY- TAYLOR, Dave; BLICKMAN, Tom (2014). “Auge y caída de la prohibición del cannabis.” Ámsterdam; Transnational Institute.
- Ley N° 14.294 “ESTUPEFACIENTES. Se regula su comercialización y uso y se establecen medidas contra el comercio ilícito de las drogas.” Publicada D.O. 11 nov/ 974- N° 19396. Montevideo, Uruguay, 11 de noviembre de 1974.
- Ley N° 19.172 “MARIHUANA Y SUS DERIVADOS. Control y Regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución.” Publicada D.O. 7ene/014- N° 28878. Montevideo, Uruguay. 7 de enero de 2014.
- Martínez, M. “La legalización de la marihuana eleva la violencia entre narcotraficantes en Uruguay; la venta controlada de cannabis ha provocado un aumento de la violencia, sobre todo ligada al narcotráfico”. Diario El País [Montevideo], 10 de Agosto de 2018. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/08/09/actualidad/1533827324_546108.html

- O'DONNELL, Guillermo; OSZLAK, Oscar (1976). *“Estado y políticas estatales en América Latina.”* CEDES, Buenos Aires.
- Peyraube, R. (14 de Julio de 2017). Entrevista a la Dra. Raquel Peyraube [ICLA]. (Andrés Rolandelli, entrevistador) [Archivo de video] Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=r2Nb-s_bJRA
- PETTITT - SCHIEBER, Brian, "El Amanecer Verde ": La legalización de la marihuana en Uruguay en el contexto del movimiento regional contra la prohibición" (2012). Proyecto de estudio independiente (ISP).
- REPETTO, Lorena (2014) “Regulación del cannabis ¿Un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en la agenda de un problema de política pública.” Revista Uruguaya de Ciencia Política. vol.23 n°1; Montevideo, diciembre de 2014.
- ROLANDELLI, Andrés (2017). “Hablemos de narcotráfico”; Revista PACO.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2017). “Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema abordado desde el oportunismo político y los intereses creados”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Siglo XXI Editores Argentina.
- VALDOMIR, Sebastián (2015) “Alguien tiene que ser el primero. La iniciativa uruguaya sobre el cannabis: ¿Un modelo regional?”. Revista Nueva Sociedad n°255, enero- febrero de 2015.

ANEXOS

Entrevista de Mariano Furlotti a Elena Lagomarsino, Responsable de Relaciones Internacionales en la Junta Nacional de Drogas de Uruguay, desde 2005 hasta la actualidad.

- *En la apertura del Congreso fuiste la única que mencionó que hubieron varios actores sociales que tuvieron un rol importante lo que fue la sanción de la Ley.*

Existe la idea de que la particularidad del caso uruguayo es que la iniciativa surgió desde el Estado y desde el Gobierno, a diferencia de Colorado y Washington. Si bien es cierto que fue el gobierno el que envió un proyecto de ley que termina en la regulación del cannabis, Uruguay tiene dos características en cuanto al cannabis: hacía muchos años que a todo el mundo le llamaba la atención como se fumaba marihuana en la calle, en la rambla (en lugares públicos) con mucha libertad antes de la regulación. Porque nunca estuvo prohibido fumar en Uruguay. Nunca estuvo penalizada la tenencia para consumo personal, de cualquier manera generaba esas contradicciones que uno podía tener y fumar pero si o si había que recurrir al mercado negro para obtenerla.

De esta manera comenzó a generarse un movimiento desde la sociedad civil pidiendo fundamentalmente dos cosas: primero que se reglamentara el autocultivo, para saber qué era lo que se fumaba; y que se pusieran límites de mínimos y máximos para la tenencia personal de forma que no quedara al libre criterio del juez determinar si una cantidad era para consumo personal o no.

Se generó un movimiento planteando fundamentalmente estas cosas. Y empezó a haber un cierto consenso político, mirando el tema desde distintos puntos de vista, y a formularse proyectos de ley. Entonces a medida que fue tomando más fuerza el movimiento, tanto a nivel social como a nivel político de impulsar modificaciones a la ley, en el gabinete de convivencia y seguridad, ahí lo tomó el poder Ejecutivo fundamentalmente el Ministro de Defensa. En ese momento planteó que él era partidario de legalizar bajo regulación estatal, que no tenía el tabú de que tenía que estar prohibida, pero tenía que tener regulación estatal,

no a favor del autocultivo y demás. Entonces empezó ahí un proceso de discusión de lo que sería esa regulación; primero se mandó al parlamento un proyecto de ley de un artículo único que dejaba todo a la reglamentación posterior, y eso rebotó. Entonces se fue a una ley donde se especificaba en profundidad las particularidades. La ley es muy exhaustiva y aparte están los decretos complementarios que la reglamentan.

- *En este proceso ¿Cómo fueron las discusiones?*

Lo primero que manda el gobierno es este proyecto de ley de artículo único. Después cuando no se admite que quede todo en manos de una reglamentación administrativa, se empieza a discutir fundamentalmente en el poder legislativo, ahí participan: por el Ejecutivo era principalmente el Secretario General Julio Calzada, Sebastián Sabini, por decirte algunos nombres, Nicolás Núñez, etc.

- *¿Quiénes estaban en contra?*

La discusión atravesaba a todos los partidos. En todos los partidos había posiciones a favor y en contra, lo que pasa es que algunos por disciplina partidaria, como el Partido Colorado y el Partido Nacional, votaron en contra de la Ley, dejando su constancia de que les parecía razonable. Vinieron muchos expertos extranjeros a participar de los debates. Esa fue una condición que puso el Presidente Mujica, que quería un debate amplio sobre la regulación, y así se dio. Yo creo que fue uno de los procesos más ricos de debate de una ley. Si bien, como todos los temas de drogas, había un gran tabú, finalmente se aprobó. Si bien no había una visión mayoritaria a nivel poblacional a favor de la regulación, hoy a partir de su puesta en práctica, ha cambiado esa opinión pública al ver que no hubo problemas ni grandes riesgos, sino al contrario, fue aumentando la opinión pública favorable, así se pudo ver la importancia de los procesos culturales de cambio.

- *¿Qué lugar ocupó el cannabis medicinal en el debate?*

A la inversa de lo que pasó en otros países donde se empezó con el cannabis medicinal, acá este fue el tercer aspecto de la Ley, en Uruguay somos al revés de todo. Estamos llegando al cannabis medicinal de a poco, se otorgan las licencias, hay ideas para seguir con la investigación. Esas fueron las dificultades que existieron con el cambio de administración, no se bloqueó el proceso, pero se podría haber avanzado más rápido.

- *¿Cuáles son los organismos estatales involucrados en la regulación?*

En Uruguay tenemos un organismo, la Junta Nacional de Drogas. El Prosecretario de la Presidencia de la República es el Presidente de la Junta Nacional de Drogas, y la misma está integrada por diferentes subsecretarios de ministerios como Salud Pública, Educación y Cultura, Desarrollo Social, Economía, Ganadería y Pesca, es un órgano colegiado. A su vez, el IRCA se creó como un órgano desconcentrado pero tiene un representante en la JND. Lo integra el Secretario General de la JND y a su vez tiene un Director General (no depende de la JND, es un órgano desconcentrado). Funciona muy en consonancia el IRCA con la JND.

Se aprendió mucho desde la experiencia con estos procesos, se aprende sobre la marcha. Como dijo Milton Romani en la apertura del Congreso “Mientras el carro avanza, los zapallos se van acomodando”.

Yo entiendo las ansiedades y las urgencias, pero para hacer una política que es el primer Estado nacional que la implemente, que está contra las convenciones, yo creo que debemos estar orgullosos más allá de todo lo que queda por hacer. Creo que Uruguay debe sentirse orgulloso, creo que tenemos a favor una institucionalidad fuerte que permitió hacerlo y que no se fuera de control.

- *Vos estuviste con el tema de la evaluación internacional ¿Qué opinión tienes en torno a que la Ley está en contra de las convenciones internacionales? Muchas veces se dice que la ley uruguaya no está en contra de las convenciones porque se parte del motivo fundacional de las mismas que es cuidar la salud de las y los ciudadanos.*

Estamos en contra de las convenciones. El cannabis tal como está clasificado, mal clasificado por motivos que no son científicos, está en la lista 1 y 4. Osea que no se puede autorizar el uso recreativo. Lo que sí puede haber flexibilidad es en cuanto a las penas y sanciones que se fijaban y las prohibiciones que establecieron los países. Siempre estuvo permitido el uso médico y científico. Nunca se obligó a penalizar la tenencia para consumo personal, sin embargo los países establecieron penas gravísimas para todos los delitos de drogas. Entonces yo creo que había más flexibilidad, sabemos que los que terminaban llenando las cárceles eran los usuarios o pequeños traficantes. Pero en cuanto al tema del cannabis tal como está clasificado dentro de las sustancias fiscalizadas, no está permitido según los tratados. Yo creo que es mejor tenerlo claro y ver como lo modificamos. Ahora se está en ese proceso con la revisión que está haciendo la OMS. Hay que dar la disputa en el sistema internacional, es difícil porque hay grandes intereses económicos que están invirtiendo en los países que tenemos regulación.

Los que nos metimos en esto no queremos que esto termine en manos de empresas multinacionales, sino que sea otra cuestión, más con miras en la salud, para controlar que es lo que se consume, para ver los riesgos del consumo. Pero bueno, muchos intereses están jugando actualmente, vamos a ver en que termina.

Entrevista telefónica de Mariano Furlotti a María Emilia Pérez Espinosa, Abogada militante y activista de la ONG Proderechos.

- *¿Emilia, participaste del proceso de regulación del cannabis?*

Estuve presente desde antes, desde la Juventud del Frente Amplio, en lo que fue la legalización de la marihuana en Uruguay, Así que te voy a contar como se fue dando el proceso, como lo viví yo.

- *¿Cuándo surgen las primeras movilizaciones con el reclamo de la legalización?*

En 2005, aproximadamente, comienzan a aparecer en la escena pública los actores que hoy se reconocen como parte importante del proceso. Además de la Juventud Socialista (JS) y la Vertiente Antiguista (VA) [las juventudes de los partidos tradicionales nunca se interesaron por este tema] aparecen organizaciones como: La Placita, algunos cultivadores asociados en “Plantatuplanta” que reclamaban que no uno no podía estar preso por plantar, sobre todo. Y después, un poco más adelante (2006) aparece la organización que luego se transforma en Proderechos, Prolegal. A raíz de que un grupo de amigos universitarios, ex integrantes de la Federación universitaria, tenían plantas en la casa y cae la policía y los llevó presos, a raíz de eso nace la Prolegal.

Poco tiempo después la organización cambió el nombre a Proderechos ya que, como jóvenes de izquierda, entendían que tenían que ir más allá del planteo de la marihuana y las drogas en general, entonces incorporaron en su agenda al feminismo, diversidad sexual y la lucha por el aborto legal.

Esas fueron las primeras organizaciones, luego el tema empezó a ganar, muy de a poco, popularidad y se organizaron las primeras marchas de la marihuana. Recién en el 2006 se hizo una fumata en la Plaza Independencia, pero ese año las movilizaciones más grandes se hicieron en el mítico Molino de Pérez, en el barrio de Malvin, allí se agruparon más de 6000 personas, un número inesperado para las dimensiones montevidéanas.

A partir de ahí se conforma lo que se llamó el Movimiento por la Legalización del Cannabis que después dio lugar a asociaciones nuevas y muy importantes como Ecula, la asociación de cultivadores y a lo que se llamó la Coordinadora por la Legalización del Cannabis, que nucleaba a las organizaciones sociales mencionadas anteriormente y a las juventudes de los partidos del Frente Amplio, sobre todo la JS y VA. Ellos fueron los que se empezaron a mover por la legalización.

- *¿Cómo fue la relación con el Gobierno a partir del triunfo del Frente Amplio?*

Ya con el primer Gobierno del Frente Amplio, con Tabaré, había una Junta Nacional de Drogas (dirigida por Milton Romani) más proclive a debatir estos temas. Después de esto se empieza a plantear la necesidad de calificar el debate, no sólo de marihuana sino de drogas en general.

Para el 2011, impulsado por Proderechos se da lo que es el Primer Debate Nacional de Drogas donde se logra incorporar además al mundo de la Academia, de esta manera se logra profesionalizar el debate. Y se empieza a generar incidencia en algunos parlamentarios. Ese debate, además de legitimar mucho el tema, dio paso a que más organizaciones fueran naciendo, no solo en Montevideo sino también en el interior del país y que muchas otras organizaciones que se dedicaban a otros temas como Ovejas Negras, que militaban por la diversidad sexual, la Federación de Estudiantes, El Abrojo y otras fueran sumándose a la Coordinadora y a este movimiento.

Si bien la ley se aprobó con un alto grado de desaprobación de la opinión pública en contra, con este debate se empezó a tomar el tema mucho más en serio. Entonces aparecieron más talleres y debates. Para ese entonces yo estaba militando en la JS y luego, en la orgánica del Frente Amplio, en un comité y ya estábamos organizando actividades.

- *¿Había consenso dentro del Frente Amplio con respecto a este tema?*

En el Frente Amplio, más allá de que siempre fue un tema asociado a las juventudes, se había entendido que formaba parte de una agenda de izquierda. Fue toda una lucha, sobre todo con los viejos militantes que no creían que fuera una batalla que tuviera que dar una fuerza de izquierda.

- *¿Qué estrategia tuvieron para encarar el debate?*

A medida que eso avanzó, se tomó otra estrategia que fue crear la plataforma “Regulación Responsable”, impulsada por Proderechos y por el Instituto de estudios legales y sociales, el cual está formado por profesionales (principalmente abogados) y todo el resto de éstas organizaciones que ya te conté.

A partir de ahí se le da una estética más alejada del porro en sí. Se toma el color azul, se apunta a un discurso más académico y profesional, se trata de que no se vea a la legalización solamente como un reclamo de los fumetas que se junan en la plaza a fumar o los que quieren plantar. Se trata de que el planteo sea más serio para que pueda alcanzar estatus parlamentario. ¿Cómo lo quieren tomar? ¿Quieren que se los diga un Doctor? Bueno, ahí vamos.

Y bueno, en todo este movimiento aparecen los primeros proyectos de Ley en el Parlamento. Inicialmente eran sólo por el autocultivo y no tenían nada que ver con lo que después llegó a ser la ley. Dentro de los parlamentarios que más apoyan el reclamo esta Sabini. Lacalle Pou (Partido Nacional) presenta proyecto por el autocultivo, pero después votó en contra de la regulación

- *Tengo entendido que el Poder Ejecutivo mandó un proyecto de ley de regulación de cannabis al parlamento ¿Cómo fue eso? ¿Por qué motivo?*

Tras un asesinato a mano armada que hubo en un comercio en Uruguay, el cual lo repitieron por todos los canales de televisión, anunció las medidas para la paz y la convivencia, dentro de las cuales estaba la regulación del cannabis. Muchas de esas medidas incluían aumento de pena para delitos de drogas, fundamentalmente de pasta base.

El anuncio del Gobierno de querer regular el cannabis le dio un impulso muy grande al debate. A partir de allí se empieza a trabajar en grupos no solo interpartidarios, sino también entre parlamentarios, partidos políticos y organizaciones sociales. Sabini, Peyraube, Proderechos, Plantatuplanta, la Universidad de la República, entre otros. Este grupo empieza a trabajar en torno al proyecto que el Ejecutivo envía al Parlamento.

Fue un arduo debate, pero también muy divertido. Hasta que el 10 de diciembre de 2013 se logró aprobar en las dos cámaras un proyecto que contenía no solo la iniciativa del ejecutivo, sino también las demandas históricas de las organizaciones de la sociedad civil como el autocultivo y los clubes cannábicos.

