

## «Alguien tiene que ser el primero»

*La iniciativa uruguaya sobre el cannabis: ¿un modelo regional?*

**SEBASTIÁN VALDOMIR**

Uruguay avanzó en una propuesta innovadora que se plantea regular el ciclo completo de producción, distribución, comercialización y consumo de cannabis psicoactivo en todo el territorio nacional, creando un mercado legal y controlado por el Estado. Este giro, alentado bajo la presidencia de José Mujica, pese a la reticencia del presidente recientemente electo, Tabaré Vázquez, generó expectativa en el exterior, diversas polémicas en la reciente campaña electoral y numerosos desafíos para aplicar la nueva legislación, que se aleja de la tradicional «guerra contra las drogas».

Sábado 29 de noviembre de 2014. Es la jornada previa a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Uruguay, entre el izquierdista Tabaré Vázquez y el conservador Luis Lacalle Pou. Uno de los principales medios de prensa de Brasil, *Folha de S. Paulo*, dedica ese día sus páginas referidas a Uruguay a los desafíos prácticos que plantea la política de regulación del cannabis, tanto respecto de la institucionalidad pública creada para tales efectos, como en relación con los movimientos de usuarios que ahora pasarán a estar registrados para la producción regulada de la marihuana. Paralelamente, también se informa de una reciente encuesta de Datafolha sobre la opinión de los brasileños respecto de la venta de marihuana para uso medicinal: «la mayoría es contraria [56%]; sin embargo 50% de los encuestados aprueba producción

---

**Sebastián Valdomir:** sociólogo uruguayo. Trabajó en temáticas relacionadas con movimientos sociales, integración regional, inversiones, empresas transnacionales y conflictos ambientales. En 2013 integró la campaña «Regulación Responsable» sobre la marihuana en Uruguay y actualmente trabaja en Evaluación y Monitoreo de la Ley 19.172.

**Palabras claves:** guerra contra las drogas, marihuana, narcotráfico, regulación, José Mujica, Uruguay.

de derivados [medicinales] de marihuana». Finalmente, ese medio incluye un fragmento de una entrevista que realizó esa semana al presidente José Mujica, donde este señala que «esta política proporciona una alternativa a la represión al narcotráfico»<sup>1</sup>.

Este breve ejemplo sirve para ilustrar la relevancia regional de la política de regulación del cannabis en Uruguay (ley 19.172<sup>2</sup>), que es analizada con atención por Argentina y Brasil y que comienza a ser estudiada en los espacios de integración regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y foros como la Organización de Estados Americanos (OEA). La frase pronunciada por el presidente Mujica en junio de 2012, mientras estaba en Brasil participando en la Cumbre de Río+20, «alguien tiene que ser el primero», sintetizó la particular manera de abordar el problema de las drogas por parte del gobierno uruguayo.

No obstante la favorable repercusión internacional, existía la presunción, bastante expandida, de que la aprobación de la ley de regulación de la marihuana en Uruguay afectaría electoralmente al Frente Amplio (FA). Pero esto no se confirmó: los resultados de la segunda vuelta del 30 de noviembre marcaron una amplia victoria de Vázquez, con más de 53% de los votos<sup>3</sup>. Podría haberlo afectado, pues la norma fue aprobada en el Parlamento el 10 de diciembre de 2013, a escasos diez meses de la primera vuelta, y el proceso de implementación de la ley se instrumentó en simultáneo con el proceso electoral, durante todo 2014, en medio de las críticas de varios sectores opositores.

La jugada del gobierno presidido por Mujica fue, sin duda, arriesgada, y el propio Vázquez se mostró contrario a las reformas. Pero la realidad mostró que para la sociedad uruguaya, según diversos sondeos mayoritariamente contraria a la regulación de la producción y el consumo de cannabis, esta temática no se encontraba entre los principales determinantes de su voto. Adicionalmente, más de la mitad de la población se mostró dispuesta a esperar que el sistema de regulación esté en pleno funcionamiento para ver los resultados concretos de la nueva política, antes que bregar por una derogación prematura de la nueva arquitectura legal.

---

1. Sylvia Colombo: «Narcotráfico está rindo da repressão às drogas' diz presidente do Uruguai» en *Folha de S. Paulo*, 26/11/2014.

2. Ley 19.172, Marihuana y sus Derivados. Control y Regulación del Estado de la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución, disponible en <[www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/01\\_ley19172.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/01_ley19172.pdf)>.

3. «Tabaré Vázquez vuelve como el presidente más votado de Uruguay» en *Clarín*, 1/2/2014.

## ■ La creación de un mercado regulado

La nueva legislación uruguaya consiste básicamente en montar un mercado regulado de producción, distribución y comercialización de marihuana. Mientras la nueva ley no esté en pleno funcionamiento, el mercado no regulado de marihuana mantiene su actual estructura dual (comercialización ilegal y consumo no penado) y funciona en un marco de incertidumbre, principalmente para aquellos que se proveen a sí mismos de la sustancia por la vía del autocultivo doméstico. Para formar parte del mercado regulado, los diferentes actores –productores, consumidores, autocultivadores, clubes de membresía y puntos de comercialización– deben inscribirse en los registros establecidos a tales efectos. Además, se otorgará un determinado número de licencias para los productores, donde se establecen cantidades a producir, lugares de cultivo y precios para la compra por parte del Estado.

En el caso de los autocultivadores, estos deben registrarse y comprometerse a no superar las seis plantas en el domicilio constituido. Solamente pueden ser titulares de un cultivo doméstico las personas físicas capaces, mayores de edad, ciudadanos uruguayos o residentes permanentes. La modalidad para el registro de los clubes de membresía es similar, pero con una cantidad adicional de miembros registrados en el club (entre 15 y 45 integrantes) que tiene la habilitación para cultivar hasta 99 plantas. Para la comercialización al público, las

**El modelo de gobernanza interna de todo el sistema de regulación implicó la creación del IRCCA, que opera en los hechos como el gestor administrativo y político del sistema ■**

farmacias deberán gestionar una licencia y podrán vender una determinada cantidad mensual de cannabis psicoactivo a los usuarios registrados.

El modelo de gobernanza interna de todo el sistema de regulación implicó la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), que opera en los hechos como el gestor administra-

tivo y político del nuevo sistema<sup>4</sup>. Es el organismo encargado de otorgar las licencias correspondientes y de manejar con criterio de «datos sensibles» los datos de los registros. Tiene estatus de «persona jurídica de derecho público no estatal» y está integrado por autoridades de la Secretaría Nacional de Drogas, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Agricultura, nombradas por el presidente de la República.

---

4. V. <[www.ircca.gub.uy/](http://www.ircca.gub.uy/)>

Otra de las instancias con las que cuenta el IRCCA es un Consejo Nacional Honorario. Dicho estamento tiene cometidos y composición fijados por la propia ley 19.172:

El Consejo Nacional Honorario estará integrado por un representante de cada uno de los siguientes organismos del Estado: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria, Energía y Minería; un representante de la Universidad de la República; un representante del Congreso de Intendentes; un representante de los clubes de membresía; un representante de asociaciones de autocultivadores; un representante de los licenciatarios.<sup>5</sup>

Concebido como el espacio de interlocución de las autoridades estatales con otras entidades, particularmente de la sociedad civil y la Universidad de la República, el Consejo Nacional Honorario es un órgano de consulta del IRCCA, que asesora a su Junta Directiva y opina en diversas temáticas. Funciona con un criterio de nombramiento indirecto para los actores que son específicamente de la sociedad civil y las empresas licenciatarias: «los representantes de los clubes de membresía y asociaciones de autocultivadores y de los licenciatarios serán nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de estos».

Por otra parte, el cometido del IRCCA no es solamente administrar un mercado regulado, sino poner dicho mercado en función de un objetivo de salud pública. Este

[t]iene por objeto promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y daños asociados al uso problemático de Cannabis y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y la presente reglamentación, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales atribuidas a otros organismos y entes públicos. La fijación de la política nacional en materia de Cannabis es competencia de la Junta Nacional de Drogas, contando para ello con el asesoramiento del IRCCA.

Este componente institucional, considerado en su dimensión más amplia, es decir no acotada a la perspectiva de los actores de gobierno, es uno de los factores más importantes, pero no el único, que operan en el funcionamiento del mercado regulado de cannabis. Sin embargo, en la operatividad concreta de todo mercado inciden otros factores, como los incentivos de los actores para entrar a formar parte de él, los precios que se perciben por la producción o la comercialización, o los precios que se pagan por el producto, su calidad, etc.

---

5. Ley 19.172, art. 26.

## ■ Uruguay en el contexto regional

No debe olvidarse que la experiencia uruguaya de regulación del cannabis se desarrolla en un país ubicado en los márgenes del fenómeno del narcotráfico a escala regional. Los mayores mercados están ubicados en Argentina y Brasil, mientras que Paraguay es uno de los principales abastecedores de marihuana para esos destinos. Uruguay no ocupa un lugar destacado en el tráfico regional de marihuana; no es principal punto de origen ni tampoco de destino de esa sustancia ilícita. Sin embargo, por sus particulares características, la nación rioplatense sí ha venido jugando un papel regional como plaza financiera en el terreno de la circulación y el lavado de activos vinculados al narcotráfico. A partir de 2005, cuando asumió el primer gobierno del FA, se emprendieron las primeras medidas tendientes a dismantlar los circuitos ilegales de circulación de activos financieros. El narcotráfico entró así en el radar de la política de seguridad uruguaya. En 2006 se eliminaron las Sociedades Financieras de Inversión (SAFI), que eran uno de los principales instrumentos para llevar adelante el lavado de activos provenientes del narcotráfico (entre otras actividades ilícitas, como el tráfico de armas). La flexibilización del mercado financiero y la expansión de las SAFI se produjeron a partir de 1990, cuando la ley 16.170 modificó la 11.073 que las creó en 1948 y las habilitó para «realizar actividades comerciales en el exterior, por cuenta propia o de terceros o para terceros». Tal como afirmó el ex-secretario nacional de Drogas Milton Romani (2005- 2010), la creación de «SAFI fue uno de los mecanismos para lavar mucho dinero y convertir a Uruguay en un paraíso fiscal y un país desprestigiado»<sup>6</sup>.

En el periodo 2005-2013 se procesaron 929 causas penales por tráfico ilícito y lavado de activos; tan solo entre 2010 y 2014 se realizaron 15 remates judiciales de bienes incautados y decomisados al narcotráfico, con lo que se obtuvo una cifra que ronda los 2.500.000 dólares. En Uruguay, los fondos generados a partir de la incautación de bienes del narcotráfico y su posterior remate han servido para financiar un amplio abanico de políticas y propuestas de prevención, rehabilitación, reinserción y tratamiento de usuarios problemáticos de drogas, en el marco de los objetivos que se establecen en la «Estrategia Nacional de Drogas 2011-2015»<sup>7</sup>.

6. «Milton Romani: 6 años de lucha contra el narcotráfico», entrevista en *Latinhub*, s./f., <[www.latinhub.com.au/entrevistas/item/1579-milton-romani-6-a%C3%B1os-de-lucha-contra-el-narcotr%C3%A1fico.html](http://www.latinhub.com.au/entrevistas/item/1579-milton-romani-6-a%C3%B1os-de-lucha-contra-el-narcotr%C3%A1fico.html)>.

7. Junta Nacional de Drogas, Presidencia de la República Oriental del Uruguay: «Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas 2011-2015», disponible en <[www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd\\_estrategia.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd_estrategia.pdf)>.

En el plano regional, la experiencia uruguaya de crear un mercado regulado de producción, distribución y comercialización de cannabis psicoactivo, incluyendo la reglamentación para el uso medicinal, puede operar como un marco de referencia que oriente abordajes alternativos al paradigma prohibicionista que se aplica en el resto de América Latina. Pero una limitante para la eventual replicabilidad de la experiencia de Uruguay a escala regional radica en las peculiares características del país, concretamente la cantidad de población, sus dimensiones territoriales, así como las características de la presencia estatal a lo largo del territorio.

Por ello es relevante considerar la regulación en Uruguay como un marco de referencia general y no como una receta a imitar. Ninguno de los países de la región se ha pronunciado en favor de adoptar el criterio de regulación completa de la marihuana tal como se lo está desarrollando en Uruguay, pero sí se suman voces que plantean la necesidad de abrir el debate y discutir enfoques alternativos al prohibicionismo y la «guerra contra las drogas». En este marco, si la regulación de la marihuana en Uruguay fracasa por alguna razón no considerada inicialmente, las posibilidades de que se concreten cambios profundos sobre el tema en otros países de la región se reducen.

Considerando la región más allá del Mercosur propiamente dicho, también ha habido manifestaciones que alientan un debate más profundo y la reconsideración de la «guerra contra las drogas», por ejemplo, de parte de países como Colombia y Guatemala. Cabe destacar asimismo que la actual coyuntura en la que se desarrollan estas discusiones es particularmente importante, puesto que coincide con un cierto repliegue de la presión estadounidense sobre los gobiernos para que apliquen políticas de represión y prohibición de la producción y el tráfico ilícito de narcóticos.

Lo que se encuentra en repliegue es la política de «asistencia» y fondos de cooperación técnica

militar y de seguridad que Estados Unidos ha difundido en varios países de América Latina para el combate al narcotráfico. Pero es un repliegue todavía incipiente, que coincide y se enmarca en la poca atención que la administración de Barack Obama ha prestado a las relaciones con América Latina. Además, desmontar años de políticas de «guerra contra las drogas» financiadas con asesoramiento y fondos de la principal potencia mundial llevará

**Desmontar años de políticas de «guerra contra las drogas» financiadas con asesoramiento y fondos de la principal potencia mundial llevará bastante tiempo ■**

bastante tiempo. En este contexto, los países latinoamericanos comienzan a tener mayores grados de libertad para experimentar enfoques y políticas alternativas para enfrentar el problema del narcotráfico y las drogas.

Como balance muy inicial, esa matriz de políticas inspiradas en el enfoque de «guerra contra las drogas» impulsada por EEUU en América Latina generó inestabilidad política, predominio del abordaje militar y securitario del problema y violaciones a los derechos humanos en amplias capas de población civil afectada por conflictos territoriales, y obstaculizó la concertación de políticas alternativas –en diferentes áreas– en los niveles subregionales. Pero hoy se abren posibilidades para que el fenómeno del narcotráfico sea abordado de manera efectiva con enfoques distintos, en espacios de integración regional como la Unasur y el Mercosur.

Es en el plano de este último esquema de integración donde se registran algunos avances en la dirección señalada. Además de las discusiones en la Reunión Especializada de Drogas del Mercosur, se han venido sumando nuevos actores al debate regional. En la última sesión plenaria del Parlamento del Mercosur, en noviembre de 2014, el representante del Frente Guasú de Paraguay, Ricardo Canese, presentó una propuesta para iniciar un debate en ese ámbito supranacional sobre las políticas de reducción de riesgos y daños derivados del consumo de drogas. El objetivo es establecer un estudio comparativo, en términos de salud pública y atención de consumos problemáticos, entre procesos de regulación como los impulsados en el caso de Uruguay o los estados de Washington y Colorado en EEUU, y las políticas inspiradas en el prohibicionismo vigentes en la mayoría de los países.

En el nivel bilateral, Uruguay ha venido desarrollando una estrategia de vinculación en las instancias encargadas de la elaboración de políticas de drogas, que se traduce por ejemplo en la reactivación (en agosto de 2014 y luego de 13 años sin funcionar) de la Comisión Mixta Paraguayo-Uruguaya en Materia de Drogas. Dicha reunión, realizada en Asunción, sirvió para restablecer un marco de trabajo conjunto en un terreno en el cual las autoridades en materia de drogas y seguridad de Paraguay mostraron inicialmente su desacuerdo con la política uruguaya de regulación del cannabis. Una de las áreas en que se identificaron posibles sinergias fue precisamente la encargada de combatir el lavado de activos, ya que Paraguay reconoció las dificultades de su sistema jurídico para administrar los bienes incautados al narcotráfico. En este terreno se apunta a establecer próximamente un acuerdo bilateral en materia de cooperación jurídica.

En el mismo sentido, se acordó intercambiar información acerca de la experiencia uruguaya sobre administración e investigación patrimonial, particularmente las características de funcionamiento del Fondo de Bienes Decomisados que se maneja en Uruguay sobre la base de las leyes 18.046<sup>8</sup> y 18.588 (Ley sobre Bienes y Valores Decomisados por la Junta Nacional de Drogas, 2009), y el decreto 339/010 del 18 de noviembre de 2010<sup>9</sup>. La experiencia uruguaya en este terreno es reconocida a escala regional y explica que en agosto de 2014 (por segunda vez en cinco años) Uruguay asumiera la Presidencia del Grupo de Expertos para Control del Lavado de Activos de la OEA.

Respecto de Argentina y Brasil, una de las preocupaciones sobre el futuro funcionamiento del mercado regulado se centra en la situación de las regiones fronterizas, en las cuales las dinámicas poblacionales y de movilidad son sumamente fluidas. En cuanto a la Unasur, el flamante secretario general, el ex-presidente colombiano Ernesto Samper, respaldó la política de regulación uruguaya del cannabis en su primera gira por la región en setiembre de 2014. Samper afirmó que «una política de revisión del tema de las drogas en un continente que quizás sea el más azotado por ese problema podría ser una buena iniciativa para fortalecer un escenario de discusión e intercambios políticos en la Unasur [y] podría hacer una contribución efectiva para reducir el problema en sus justas proporciones»<sup>10</sup>. Previamente, en el marco de la Unasur ya se había creado, en 2009, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Recientemente se acordó retomar la iniciativa de crear una Red de Observatorios de Drogas de los Estados miembros del bloque, durante la primera Reunión de Trabajo del Grupo sobre Fortalecimiento Institucional y Armonización Legislativa, realizada en Montevideo los días 28 y 29 de agosto, con la participación de representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Finalmente, Uruguay también ha desplegado una fuerte estrategia destinada a impulsar enfoques alternativos en políticas de drogas en el marco de la OEA. Cabe mencionar,

**Uruguay también ha desplegado una fuerte estrategia destinada a impulsar enfoques alternativos en políticas de drogas en el marco de la OEA ■**

8. Específicamente el art. 125, que establece la creación del Fondo de la Junta Nacional de Drogas de Bienes Decomisados, del año 2006.

9. Presidencia de la República Oriental del Uruguay: «Reglamento del Fondo de Bienes Decomisados de la Junta Nacional de Drogas», 2010, disponible en <[www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/decreto\\_339\\_2010\\_reglamenta\\_fbd\\_18\\_nov\\_2010.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/decreto_339_2010_reglamenta_fbd_18_nov_2010.pdf)>.

10. «Samper: 'Mujica tuvo la valentía de abrir camino regulador del mercado de la marihuana'» en *Junta Nacional de Drogas*, 20/9/2014, <[www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2191&catid=14&Itemid=59](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2191&catid=14&Itemid=59)>.



no obstante, que esta última organización no es un proceso de integración regional como lo son el Mercosur o la Unasur, por lo cual cualquier tipo de innovación en el abordaje hegemónico del problema de las drogas debe sortear la posición casi siempre contraria de EEUU.

En este contexto, es destacable la resolución sobre «Derechos Humanos y Drogas; en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones», promovida por Uruguay, copatrocinada por Argentina y apoyada por Ecuador, México, Colombia y Guatemala y aprobada por unanimidad en el 44º Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA reunida del 3 al 5 de junio de 2014 en Asunción. En esa resolución se remarca «el compromiso de continuar avanzando en la búsqueda de soluciones efectivas al problema mundial de las drogas con un enfoque integral, equilibrado y multidisciplinario en el marco del pleno respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales»<sup>11</sup>.

### ■ Regulación, seguridad y elecciones

Llama la atención que, siendo la política pública sobre drogas un terreno con resultados positivos en la gestión de gobierno, en la reciente campaña electoral uruguaya el FA no la haya puesto en primer plano. Una hipótesis posible es que la relación entre política de seguridad y procesos electorales nunca es sencilla, y aún más, a menudo es contradictoria. A lo que se suma, como señalamos al comienzo, el temor a un castigo de las urnas a la nueva política sobre la marihuana y la utilización del tema como una bandera de las fuerzas de la derecha, que asocian las nuevas regulaciones con un futuro incremento de la inseguridad pública. Si se revisan los principales discursos sobre la Ley de Regulación de la marihuana, la oposición nunca tuvo la iniciativa política en el debate parlamentario y social, pero sí la tuvo en la campaña electoral. Allí, la fuerza de gobierno mantuvo implícitamente el criterio que «de esto no se habla», buscando «desmarihuanizar» la agenda electoral.

Esta situación dejó la iniciativa en manos de la oposición, que a lo largo del segundo periodo de gobierno del FA concentró cuestionamientos a la política

---

11. «OEA promueve enfoque de derechos humanos ante problemática internacional de drogas» en *Presidencia de la República Oriental del Uruguay*, 17/6/2014, <[www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/resolucion-44-asamblea-general-oea-paraguay](http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/resolucion-44-asamblea-general-oea-paraguay)>. La resolución se titula: «La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo e implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas» y está disponible en <[www.oas.org/consejo/sp/AG/Prores44AG.asp](http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Prores44AG.asp)>.

de seguridad pública y llegó al punto de calificar la gestión del ministro del Interior Eduardo Bonomi como «la peor de la historia». Esto se tradujo en cuatro interpelaciones parlamentarias, tres llamados a sala en régimen de Comisión Permanente y otras citaciones por comisiones parlamentarias y Rendición de Cuentas en diez ocasiones. El ministro fue el más convocado por la oposición a dar explicaciones e informes al Parlamento, pero en todas esas comparecencias, las menciones por parte de los legisladores de la oposición a la problemática del tráfico de drogas y su incidencia en la inseguridad pública fueron nulas.

Las estadísticas de las incautaciones de cocaína, pasta base y marihuana entre 2000 y 2011 muestran un aumento importante –fundamentalmente en cocaína– durante la gestión del FA en comparación con los últimos años de los gobiernos de los partidos tradicionales.

Esta escueta presentación de los datos brutos muestra que durante la última administración de los partidos conservadores (gobierno de Jorge Batlle, 2000-2004), las incautaciones de drogas más importantes se daban en relación con la marihuana. A partir de 2006, segundo año del primer gobierno del FA, comienzan a ser mucho más importantes las incautaciones de cocaína, no

Cuadro

**Evolución de las incautaciones de marihuana, cocaína  
y pasta base en Uruguay (en kg)**

	Cocaína	Marihuana	Pasta base
2000	25,8	807,7	
2001	24,7	1.155,6	
2002	43,0	899,7	
2003	49,9	620,5	
2004	36,7	1.256,4	29,5
2005	53,9	969,6	49,3
2006	471,0	444,9	98,1
2007	696,4	1.819,4	71,5
2008	827,9	1.062,6	115,1
2009	2.466,1	543,1	183,5
2010	440,9	380,3	208,6
2011	237,0	1.455,0	139,0
2012	647,8	1.848,5	2.188,0
2013	1.529,0	2.188,0	92,7

**Fuente:** elaboración del autor sobre la base de estadísticas de la Secretaría Nacional de Drogas y el Ministerio del Interior.

solo en relación con la marihuana, sino comparando con las incautaciones de cocaína registradas antes de 2004. Los principales operativos contra el narcotráfico en Uruguay se enmarcan en la política desarrollada entre 2005 y 2014 por los gobiernos del FA, que desplegó un enfoque basado en que el centro de la acción represiva debe ser el crimen organizado y el lavado, y no la exclusiva persecución del microtráfico. Y específicamente en este último aspecto, la recuperación del territorio por parte del Estado no puede ser solo en términos policiales, sino fundamentalmente políticos e institucionales.

Finalmente, en el marco de la acción contra el narcotráfico, dentro de lo que se llamó «Estrategia por la Vida y la Convivencia», se ubicó la propuesta de separar el mercado de marihuana, sustancia de uso corriente sobre todo en la juventud uruguaya, del mercado ilegal de las otras drogas. Antes de la regulación y la aprobación de la ley 19.172, el consumo de marihuana no estaba penado, pero sí lo estaban las actividades de venta y distribución de la sustancia. Para acceder a la marihuana, los usuarios debían, por ende, trasladarse a un límite difuso entre lo legal y lo ilegal. Con la creación del mercado regulado, se soluciona la incongruencia jurídica y se protege a los usuarios, que no tienen que verse expuestos a problemas con la ley en el acto de abastecerse de marihuana.

En este proceso de institucionalización se debe atender, por ejemplo, a todo el desafío que supone, para actores sociales que operaron hasta ahora bajo un manto de incertidumbre e ilegalidad –como los autocultivadores en particular o los usuarios en general–, acceder a integrar registros en manos del Estado para poder desarrollar sus actividades en un plano de certeza legal y jurídica. Ese «cambio de chip» no será automático ni sencillo. Si se produce, y finalmente el mercado regulado cuenta con la fidelidad de estos actores emblemáticos en la disputa por la legalización del cannabis, se habrá procesado un cambio sumamente relevante en el plano cultural e institucional, dado que trocarán desconfianza por confianza. Ese cambio radicará (o radica) en que las pautas sociales de comportamiento de estos actores hacia el Estado habrán mutado, y esa mutación (si se produce) es la institucionalización de un nuevo comportamiento.

Por último, los desafíos no son solo importantes para la cuenta de los actores sociales, sino también para otros como el Poder Judicial y para los encargados de aplicar las políticas de seguridad pública, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional. En estos terrenos, los desafíos probablemente son aún mayores que en el plano social, y las posibilidades de que exista un cambio de mentalidad deberán ser alentadas y esperadas con bastante paciencia. ☐