

LA REGULACIÓN LEGAL DE LA MARIHUANA EN URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS MORALES Y LAS IDEAS (1974-2013)

Virginia Labiano*

Universidad Nacional de San Martín /
CONICET

✉ vlabiano@unsam.edu.ar

Recibido: 25 de noviembre de 2022

Aceptado: 11 de abril de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.2.2023.p13-57

Resumen: A partir del análisis de entrevistas realizadas a actores claves dentro del proceso decisorio de las políticas de drogas, así como de la revisión de diversos documentos, en este trabajo nos aproximamos a la regulación legal de la marihuana articulando la perspectiva de las políticas morales con la teoría ideacional. El objetivo es mostrar cómo las ideas que se formó la dirigencia uruguaya en los '70 cuando el problema de las drogas entró en la agenda legislativa han perdurado a lo largo del desarrollo de la política, ello a pesar de que han sido desafiadas por otras ideas. Además de examinar el proceso que dio como resultado la ley 19.172, abordamos la elaboración del Decreto-ley 14.294 y de la ley de drogas 17.016. Finalmente exploramos las ideas y el rol del presidente José Mujica sobre la legalización de la marihuana.

* Virginia Labiano es Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires), tiene una Maestría en Sociología Política (Instituto Dr. José Ma. Luis Mora, Mx) y es Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Actualmente es Becaria Postdoctoral CONICET. Sus intereses de investigación son las políticas de drogas y la influencia de las ideas en las políticas públicas. También es profesora adjunta de las materias Introducción a las Relaciones Internacionales y Organismos Internacionales.

Palabras clave: Uruguay; marihuana; ideas; políticas morales; legalización.

THE LEGAL REGULATION OF MARIJUANA IN URUGUAY: AN APPROACH FROM THE PERSPECTIVE OF MORAL POLITICS AND IDEAS (1974-2013)

Abstract: Based on the analysis of interviews with key actors in the drug policy decision-making process and the review of various documents, in this paper we approach the legal regulation of marijuana from the perspective of moral policies and ideational theory. The aim is to show how the ideas that formed the Uruguayan leadership in the 1970s when the drug problem entered the legislative agenda have endured throughout the development of policy, despite being challenged by other ideas. In addition to examining the process that resulted in Law 19.172, we look at the development of Decree-Law 14.294 and Drug Law 17.016. Finally, we explore President Mujica's ideas and role on marijuana legalisation.

Keywords: Uruguay; Cannabis; Ideas; Moral policies; Legalization.

I. Introducción

El 20 de junio de 2012 la opinión pública mundial se conmocionó al escuchar al Ministro de Defensa de la República Oriental del Uruguay afirmar que habían decidido legalizar la marihuana. De esta manera se convertía en el primer país del mundo en desafiar lo convenido cincuenta años atrás, la prohibición de las actividades económicas vinculadas a la planta de cannabis. La novedad de la iniciativa no pasó desapercibida y el presidente de ese país ganó gran notoriedad internacional. Sin embargo, tal como mostramos en presente artículo, la legalización de la marihuana en Uruguay lejos de ser algo disruptivo fue el punto de llegada en una trayectoria que se inició en 1974 cuando se despenalizó la tenencia para consumo personal.

A partir del análisis de entrevistas realizadas a actores claves dentro del proceso decisorio de las políticas de drogas, así como de la revisión de diversos documentos, en este trabajo nos aproximamos a la regulación legal de la marihuana articulando la perspectiva de las políticas morales con la teoría ideacional. El objetivo es mostrar cómo las ideas que se formó la dirigencia uruguaya en los '70 cuando el problema de las drogas entró en la agenda legislativa han perdurado a lo largo del desarrollo de la política, ello a pesar de que han sido desafiadas por otras ideas. Además de examinar el proceso que dio como resultado la ley 19.172, abordamos la elaboración del Decreto-ley 14.294 y de la ley de drogas 17.016. Finalmente exploramos las ideas y el rol del presidente Mujica sobre la legalización de la marihuana.

II. Las políticas de drogas como políticas morales

Desde la década de 1970, los investigadores notan ciertos cambios en las prioridades de las sociedades industriales avanzadas. Un estudio clásico que abordó esta cuestión es el de Ronald Inglehart (1971), que evidenció las diferencias de valores entre las generaciones que nacieron antes de la Segunda Guerra Mundial, quienes se socializaron en condiciones de privaciones económicas, y aquellas cohortes que llegaron al mundo después de este suceso y crecieron en un contexto de prosperidad y con un Estado de Bienestar que reforzaba el sentimiento de que la supervivencia estaba asegurada. Esta supervivencia garantizada habría permitido el desplazamiento en las prioridades desde 'valores materiales' hacia 'valores post-materiales'.

En los '70 temas como divorcio, aborto, eutanasia, derechos de las minorías sexuales, pena de muerte, entre otros entraron en la agenda pública de los países desarrollados. Los académicos identificaron que estos asuntos están más afectados por valores sociales que por intereses económicos, es decir, que daban origen a un tipo de políticas distintas: las políticas morales. Podemos señalar dos polos en el estudio de las políticas morales, uno con sede en Estados Unidos y otro en Europa.

Un primer acercamiento consideró que estas políticas se podían ajustar a la tipología propuesta por Theodore Lowi (1972) que clasificó las actividades gubernamentales en distributivas, regulatorias, redistributivas y

constituyentes. Por ello, la clásica obra de Tatalovich y Daynes, *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulatory Policy* (1998 [1988]), adopta la noción de regulación social.

En los '90 los estudios sobre políticas morales buscaron refinar las definiciones y probar en qué difieren este tipo de políticas respecto de las no morales. Referentes de Estados Unidos convergen en distinguir cuatro características: la primera, es que las políticas morales validan un conjunto particular de valores básicos sobre los cuales no existe un consenso completo en la comunidad; es decir, al menos una significativa minoría de ciudadanos tiene un conflicto fundamental con los valores primarios incorporados en la política. Así, lo que predomina en el debate es qué valores la sociedad debería validar y no cuál es el mejor modo de alcanzar los objetivos de la política. Un segundo rasgo, es que estas políticas son técnicamente más simples que el resto; esto en el sentido de que al discutirse valores y no evidencias científicas, cualquiera puede considerarse legítimamente bien informado. La tercera particularidad, radica en la falta de compromiso de las partes del debate, de manera que los “perdedores” retendrán sus posiciones y continuarán buscando su validación. Por último, este “choque” de valores hace que estos temas sean altamente sobresalientes para el público en general (Mooney 1999).

La literatura estadounidense centrará su definición de este tipo de políticas entorno al enmarcado (*framing*) que se hace de los asuntos, más allá del contenido de la política. De modo que cualquier política puede ser clasificada de moral si por lo menos una de las partes relevantes involucrada en el debate realiza sus argumentos para oponerse en términos morales - sobre todo apelando a la religión-, más que por otras consideraciones (Mooney y Schuldt 2008).

Otro núcleo académico destacado en el estudio de las políticas morales se encuentra en Europa. Allí la discusión avanzó a través de estudios comparativos. Una de las propuestas más destacadas es la de Engeli, Green-Pedersen y Larsen incluida en la obra *Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices* (2012). El objetivo general del libro es dar cuenta de la variación que existe en este tipo de regulaciones entre países. Su marco se formula a partir de la articulación de la teoría de *agenda setting* y la literatura sobre clivaje de partidos en Europa Occidental,

particularmente en la emergencia de disputas entre partidos confesionales y seculares.

Luego de exponer el marco teórico, Engeli *et al.* (2012) hacen una breve definición de qué son las políticas morales, y sostienen que son aquellas que abordan preguntas fundamentales como la muerte, la reproducción y el matrimonio. Para estos autores cuestiones como la regulación del tabaco, las apuestas o la prostitución no deberían ser entendidos como asuntos morales ya que no implican conflicto entre actores religiosos y seculares. Sin embargo, para otro grupo de académicos europeos estos temas sí son abordables como asuntos de política moral.

El proyecto sobre políticas morales encabezado por Christoph Knill parte de una crítica a la definición realizada por los núcleos académicos expuestos. Respecto del enfoque estadounidense, observan que al tomar como punto de partida que las políticas morales son resultado del proceso de las políticas, así como del encuadre (*framing*) que se hace de los temas como morales o no morales, genera una definición situacional que evita *ex ante* cualquier especificación de la política moral que sea generalizable a través del tiempo y el espacio. Y en relación a la perspectiva de Engeli *et al.*, cuestionan que al centrarse en la materia a ser regulada y si ésta refiere a conflictos en los valores sociales, “adopta una perspectiva nominal, clasificando a priori las políticas como de asuntos morales o no morales” (Heichel, Knill y Schmitt 2013, 319).

Para superar estas dificultades, Knill (2013) propone tomar como criterio de clasificación de las políticas a las constelaciones de intereses subyacentes, distinguiendo entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Las políticas morales manifiestas refieren a aquellos temas en los que los valores tienen un papel central y el conflicto determina la toma de decisiones; los valores cobran relevancia como instrumento de poder político y social, de modo que diferentes actores o grupos pueden ganar o perder poder si ciertas creencias prevalecen o cambian: los casos típicos son los asuntos llamados de “vida y muerte”, como el aborto, la eutanasia o la utilización de células madre humanas.

Por su parte, el autor define a las políticas morales latentes como aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial, pero —bajo ciertas condiciones— podrían ser “explotados moralmente” ya sea para alcanzar objetivos políticos o económicos: ejemplos donde

prevalecen estas constelaciones es en la regulación de la pornografía, el control de armas o de drogas.

A los fines de este trabajo se considera que la propuesta de Knill (2013) es la más adecuada, porque al considerar la política de droga como política moral latente nos permite explorar si para el caso de Uruguay se activó o no como un asunto de carácter moral.

Knill señala que lo que distingue a las políticas manifiestas de las latentes es su conexión con lo que él denomina estructura de oportunidad cultural¹. Sin embargo, la definición que propone no es está refinada ni operacionalizada. Por ello fue necesario desarrollar el concepto de esquema cognitivo-normativos que prevalecen en las dirigencias políticas y sus ideas respecto del problema de las drogas.

III. Los esquemas cognitivo-normativos de las clases dirigentes

La política de drogas como política moral latente contiene elementos que la pueden activar en términos de valores sociales, es decir, que puede ser explotada moralmente.

Si bien durante todo el proceso de la política surgirán oportunidades para activarla en estos términos, son las fases iniciales de reconocimiento y definición del problema, así como la propia formulación de la respuesta cuando más posibilidades tienen los actores para hacerlo. En esta dinámica son claves los esquemas cognitivo-normativo que prevalecen en los tomadores de decisiones.

Entendemos por esquema cognitivo-normativo la articulación de ideas y valores compartidos que delinear las relaciones de causa-efecto que orientan a los decisores y que residen en el trasfondo de los debates. Esta propuesta conceptual tiene su origen en la literatura sobre el rol de ideas en las políticas públicas, y vincula dos elementos: la dimensión cognitiva, que

¹ Entiende a las estructuras de oportunidad cultural como configuraciones específicas de disposiciones de valores culturales y su representación institucional (a través de grupos de interés establecidos, movimientos sociales, organizaciones religiosas, la relación institucional entre el Estado y las iglesias, la existencia de partidos confesionales) que definen los recursos específicos de un tema o país para la movilización social (Knill 2013, 314).

refiere a ordenar, retener y comprender la información sobre el mundo, y la dimensión normativa que refiere a la capacidad de los actores de juzgar sobre la base de valores y normas si una elección en una situación dada es buena o mal (Schmidt 2008).

Las explicaciones ideacionales sostienen que “las personas actúan en función de elementos cognitivos y/o afectivos que organizan sus pensamientos” (Parsons 2007, 12). Alan Jacobs (2015) distingue que la teoría ideacional como teoría causal es aquella en la que el contenido de una estructura cognitiva influye en las respuestas de los actores a una situación de elección, y tal estructura cognitiva no es totalmente explicable por las características materiales de la situación de elección. Es decir, no es la situación en sí misma la que le indica al actor cómo proceder sino la interpretación que éste haga de la misma.

El principal rasgo de una explicación ideacional es que se trata de un argumento particularista y contingente. Este tipo de investigaciones muestran que en determinado momento histórico se eligió un conjunto de ideas —cuando también se podría haber seleccionado otro— que marcó el devenir de la situación; aunque se pudiera repetir la situación inicial podría resolverse de otra manera, con diferentes consecuencias causales (Parsons 2007). Otra característica de la lógica ideacional es que refiere a “que ciertas personas históricamente situadas desarrollan sus propias maneras de interpretar el mundo que les rodea, y que esto determina su forma de actuar.” (Béland 2019, 4; Parsons 2007).

Consideramos que las ideas se conforman social e históricamente, y se constituyen como fuente del comportamiento político (Béland 2019; Parsons 2002). Dado que existe una variedad de tipos de ideas y de sus efectos, tomamos la propuesta de John Campbell (2004) que las ordena según dos criterios, dónde operan en el debate —si en el primer plano o en el fondo— y si son normativas o cognitivas. Entonces, “las ideas pueden ser ideas subyacentes y, a menudo, suposiciones aceptadas que residen en el trasfondo de los debates sobre la toma de decisiones”, o bien “pueden ser conceptos y teorías que se encuentran en el primer plano de estos debates, donde son articuladas explícitamente por las élites que toman las decisiones” (Campbell 2004, 93). Aclara el investigador que, si bien las ideas de fondo pueden ser visibles para los actores, se dan por sentadas, son ampliamente aceptadas e incuestionadas, por el contrario, las ideas que

juegan en el primer plano son rutinariamente impugnadas como parte normal de cualquier debate de toma de decisiones. Por estas características, las ideas que operan en el trasfondo del debate tienden a limitar el cambio, mientras que las ideas en el primer plano son objetadas y a menudo utilizadas para cuestionar el statu quo, tienden a facilitar cambio (Campbell 2004).

La otra dimensión que varía para este autor es la naturaleza de las ideas, que puede ser cognitiva o normativa. Como toda esquematización, esta tipología tiene algunas limitaciones, por ejemplo, esta separación entre las ideas cognitivas y normativas que pretendemos superar con el esquema cognitivo-normativo que articula a ambos aspectos.

III.1. Los esquemas cognitivo-normativos y las políticas morales

Las políticas morales ponen de manifiesto la forma en que los Estados regulan los comportamientos individuales a través de diferentes tipos de sanciones (Hurka, Adam, y Knill 2017). El esquema cognitivo-normativo que prevalece en las clases dirigentes podrían ser útil para el abordaje de otras políticas morales ya que se organiza en torno a tres componentes presentes en este tipo de políticas: la concepción del ciudadano; la consideración sobre la conducta; y la responsabilidad del Estado ante el fenómeno. Por ejemplo, en el caso del aborto, podemos pensar en la idea que predomina sobre las personas gestantes, cómo se estima la práctica de interrupción del embarazo y qué rol le cabe al Estado en materia de derechos sexuales y reproductivos.

En este artículo observamos cómo la dirigencia uruguaya concibe al ciudadano usuario de sustancias ilícitas; cómo considera la conducta de tenencia para uso personal de drogas; y de qué modo debe intervenir el Estado para mediar la relación entre sustancias psicoactivas y los ciudadanos.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados donde la política de drogas es disputada por diferentes actores como expertos, sociedad civil organizada, partidos políticos, etc., en América Latina —por su enmarcado como asunto de seguridad y no de salud—, la decisión inicial está concentrada en el o la titular del Poder Ejecutivo; es decir, existe un

monopolio de quién fija y otorga prioridad al tema en la agenda pública². Dado que quien ocupe tal cargo es parte de la clase política del país, nos abocamos al análisis del esquema cognitivo-normativo de tal grupo.

Planteamos que en materia de drogas se conformó un esquema cognitivo-normativo en la década de los '70 del siglo pasado cuando se reconoció públicamente como problema el consumo de sustancias ilícitas en Uruguay. Mostraremos cómo las ideas iniciales sobre el problema de las drogas han persistido históricamente a través de actualizaciones.

IV. Metodología

El artículo desarrolla un caso de estudio de carácter cualitativo. Los métodos cualitativos son pertinentes a las investigaciones que requieren de una descripción extensa y en profundidad para acercar una respuesta holística; para descubrir características esenciales de un caso e iluminar las relaciones entre estas características (Ragin, 2007). El estudio de casos remite al análisis de realidades difusas y complejas, que teóricamente la investigación dota de límites temporales y espaciales, y que conlleva una estructura narrativa (Dumez 2015; Gerring 2016; Yin 2018). Los estudios de caso tienen varios propósitos tales como probar teorías, identificar condiciones de plausibilidad, explicar casos cruciales, crear teorías, entre otros, a partir de lo cual surgen distintas tipologías de casos (Eckstein 2009; George & Bennett 2005; Van Evera 1997). A los intereses de este artículo, destacamos que el presente caso nos posibilita el testeo de una teoría de alcance medio (el enfoque de las políticas morales, Mooney 2001), y su articulación con la explicación ideacional de los fenómenos sociales.

En este artículo analizamos a los actores políticos, sus discursos y el proceso de toma de decisiones en torno a las principales leyes sobre drogas que delinean la política. El primer paso consistió en una reconstrucción del

² Allende la importante influencia reconocida al titular del Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, otros autores coinciden en que en materia de políticas de drogas el respaldo presidencial es decisivo para el cambio en la política (Queirolo *et al.* 2019; Repetto 2014; von Hoffmann 2019), incluso en Uruguay país que la literatura no reconoce que tenga un presidencialismo fuerte según sus poderes legislativos (Llanos y Nolte 2006).

esquema cognitivo-normativo de los tomadores de decisiones uruguayos en torno a la definición inicial que hicieron del problema de las drogas en los años '70 del siglo pasado. Este punto de partida estableció las precondiciones y parámetros de factibilidad de la política de drogas, así como el derrotero posterior. Además, mostramos la disponibilidad de otras ideas en ese momento, las cuales podrían haber articulado otros esquemas cognitivo-normativo, es decir, indicamos que el esquema que logró predominancia no era la única articulación posible acerca de la interpretación del problema de las drogas y que competía con otras alternativas. Para esta parte de la investigación fue clave el acceso a las taquigráficas de los debates llevados adelante en la época y otros documentos que se encuentran en la Biblioteca del Poder Legislativo del Uruguay.

Una vez identificado el esquema cognitivo-normativo que prevaleció, exponemos cómo se actualizó y profundizó discursivamente, y cómo operó en los siguientes debates parlamentarios referentes a drogas. En cada momento histórico se vuelve a exhibir la presencia de otras ideas que podrían haberse tomado en cuenta para la definición de la política, es decir, mostramos la competencia entre ideas por prevalecer.

Por último, para examinar el proceso de la política uruguaya de drogas en relación al consumo y tenencia para uso personal de cannabis en Uruguay hicimos un extenso trabajo de campo, examinamos fuentes primarias y secundarias (leyes, decretos, planes o estrategias nacionales en materia de drogas generados durante el periodo 1974-2013). Además, analizamos artículos de prensa, estadísticas y bibliografía especializada. También el trabajo de campo consistió en la realización de 22 entrevistas: a un experto, a una académica, a tres periodistas que colaboran en distintos medios nacionales e internacionales, a cinco exfuncionarios vinculados al asunto, y doce legisladores (5 del Frente Amplio, 5 del Partido Nacional, 1 del Partido Independiente, 1 Partido Colorado)³.

³ Las entrevistas realizadas a funcionarios y legisladores fueron semiestructuradas, y las realizadas a otros actores tuvieron un carácter de entrevistas abiertas. En algunas ocasiones los entrevistados son identificados, en otras donde se quiere mostrar que legisladores de diferentes partidos tienen consideraciones similares respecto de un tema no se los identifica.

V. La política de drogas en la dictadura uruguaya: la imprevisible despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal (1973-1985)

La década de los ‘70 es un parteaguas en la historia de la política global de drogas, y Uruguay no fue insensible al contexto internacional marcado por la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, el Protocolo de Enmienda a la Convención de 1961 sobre Estupefacientes y la política del presidente Richard Nixon, que presionó fuertemente para que los países latinoamericanos aprobaran leyes antidrogas y generaran instituciones al respecto.

A solicitud del Poder Ejecutivo, el 31 de enero de 1973 se conformó una Comisión Especial integrada por los médicos Dres. Ofelia Bachini, Fernando Santos Veiga y Susana Calo, y la Presidenta del Consejo del Niño y Catedrática de Derecho Penal, Dra. Adela Reta para que elaborase un proyecto de ley sobre drogas. Al mes siguiente, el presidente solicitó al Parlamento la ratificación de las Convenciones de Naciones Unidas, en el mensaje que acompañó al proyecto Juan María Bordaberry sostuvo: “Obvio resulta señalar la trascendencia que reviste para la República dejar constancia en el ámbito internacional de su voluntad de cooperar en una obra de tanto alcance moral para el futuro de la humanidad” (Consejo de Estado 1974c); no obstante la urgencia del mandatario por ratificar el acuerdo, no sería tratado hasta el año siguiente.

Mediante la influencia de la embajada estadounidense, el 1ro de mayo de 1973 se crea la Brigada de Narcóticos como Departamento 5 de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (Castro 2015, 90). Un mes antes fue enviado el proyecto de reforma de la ley de drogas al Parlamento, que empezó a discutirse en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. El proyecto se diferenciaba de los que se discutían en el resto de la región en dos aspectos: la organización del control de drogas —dividiendo las tareas entre el Ministerio de Salud y el del Interior— y la despenalización de la tenencia de sustancias para consumo personal. Al respecto, la Dra. Reta explicó en la Comisión:

En muchos países de América se ha ido a la creación de organismos que tienen como específico cometido, no solamente lo referente a la prevención, tratamiento, y rehabilitación de los drogadictos, sino inclusive todo lo que tiene relación con la prevención y represión de las conductas ilícitas vinculadas al tráfico ilegal de estas sustancias. Así, por ejemplo, Argentina ha creado el CONATON... Nosotros hemos creído que... era más conveniente... crear dos mecanismos. Uno ubicado en la órbita del Ministerio de Salud Pública [y otro en Interior]. (Cit. en Castro 2015, 93)

El Parlamento comenzó a estudiar este proyecto cuando el 27 de junio de 1973 fue disuelto por el golpe de Estado que dio el presidente en ejercicio, Juan María Bordaberry, y en su lugar se estableció el Consejo de Estado. En marzo de 1974, el Consejero Alfredo Cardoso Arrarte solicitó que se retiraran del archivo los proyectos enviados por el Ejecutivo referentes a la aprobación de la Convención de 1961 y al establecimiento de normas para la represión del uso indebido de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, ya que “encierran iniciativas de alto interés social”; y sugirió que se diese a ambas iniciativas un tratamiento conjunto (Consejo de Estado 1974a, 101-102). En el cuerpo legislativo no se hizo una definición del problema de las drogas, lo que más preocupó a la dirigencia fue la integración de las listas de sustancias y el “inconveniente terrible para los médicos” que a diario recetan psicofármacos (Consejo de Estado 1974b, 158-162; Silva Forné 2016, 217-18).

En los debates que se dieron entre marzo y octubre de 1974, las principales voces fueron las del Ministro de Salud Dr. Mario Arcos Pérez y la del Consejero y miembro informante Dr. Mario Gaggero, quienes respecto del usuario de sustancias psicoactivas definieron que: “El drogadicto, desgraciadamente, es un enfermo irreversible”, y en consecuencia “no vamos a abandonar al drogadicto, a quien hay que tratar como a un enfermo y no como a un delincuente” (Consejo de Estado 1974c, 161); en definitiva, “todo drogadicto debe ser considerado no como un delincuente, sino como un enfermo y tratado como tal” (Consejo de Estado 1974d, 452-453).

Cuando Cardoso Arrarte pidió que se saquen del archivo los proyectos, el consejero y jurista Enrique Viana Reyes pidió la palabra para expresar su preocupación: “[...] extraoficialmente me he enterado que en el proyecto de

reforma del Código Penal, que próximamente será remitido a conocimiento de este Cuerpo, existen normas que contemplan el problema de la represión punitiva del uso abusivo de estupefacientes” (Consejo de Estado 1974a, 102). También el Ministro Arcos Pérez en la discusión sobre la Convención de 1961 sostuvo: “En el momento oportuno, me gustaría cambiar ideas sobre todo en relación a las sanciones, porque me da la impresión que ellas están dirigidas al drogadicto, es decir, al hombre caído [...]” (Consejo de Estado 1974c, 160). Encontramos entonces que, al momento de la discusión del problema de las drogas en Uruguay, existían otras posibles soluciones tendientes a la penalización del usuario, sin embargo, no prosperaron.

Respecto de la conducta, los consejeros no se expresaron y votaron el proyecto tal cual venía de la Comisión encabezada por Adela Reta. Los consejeros no se pronunciaron y unánimemente votaron a favor el capítulo IV que incluía el artículo 31 que exceptuó de la pena a quien tuviere en su poder una cantidad mínima destinada exclusivamente a su consumo personal (Consejo de Estado 1974d, 453).

No obstante, en consonancia con el Protocolo de Enmienda de la Convención Única, se impuso —a través de los artículos 39 y 40 del Decreto-ley N° 14.294— el tratamiento compulsivo, tanto para quien cometiera un delito bajo la influencia de las sustancias reguladas como para quien fuese sorprendido consumiéndolas y se acreditara que era un drogadicto; cabe destacar que se contempló la posibilidad de que el tratamiento fuese ambulatorio. Además, se insistió en que desde el Estado se lleve a cabo una fundamental acción educativa “en todos los niveles, siempre prudente y ejercida con alta competencia especializada” (Consejo de Estado 1974d, 453).

El decreto-ley 14.294 inició una dependencia de la trayectoria despenalizante, como veremos a continuación, es la base para la siguiente ley. Por tanto, para los investigadores es fundacional (Repetto 2013), y piedra angular de la política de drogas uruguaya (Walsh y Ramsey 2015). Diego Silva Forné la califica de ‘madre’ en la materia, “en tanto no ha sido sustituida sino modificada por la legislación posterior, por lo cual aún brinda la estructura normativa básica de lo que es la actual legislación en materia de drogas en el Uruguay” (2016, 215).

Observa atinadamente el politólogo Guzmán Castro: “Irónicamente, fue la dictadura la que puso a Uruguay en una senda con consecuencias de largo

plazo excepcionalmente progresistas, entre ellas la legalización del primer mercado nacional de cannabis del mundo en 2013” (2015, 95). Incluso la actual dirigencia política reconoce la herencia de la dictadura en cuanto al consumo personal, por ejemplo, un diputado del Partido Independiente reflexionó: “Uruguay tiene una tradición muy liberal con respecto al tema de las drogas, ¿no? Aún en dictadura no se prohibió el consumo” (entrevista realizada el 09/05/2018). En estas ideas coincide un funcionario frenteamplista cuando recuerda que: “[...] acá agarran en plena dictadura un proyecto viejo que se venía discutiendo desde el ‘71 —la dictadura empezó en el ‘73 acá— y cuando lo aprueban es un proyecto liberal que no penaliza ni el uso ni la tenencia. Y así recorremos toda la dictadura” (entrevista realizada el 23/05/2018). Pero además del liberalismo, algunos actores políticos destacan la perspectiva de salud sobre el uso de drogas que ha imperado desde entonces:

Acá siempre hubo una visión, desde hace muchos años, más bien referida a un enfoque sanitario. Tanto es así que, en la época de la dictadura militar, no me acuerdo el año —pero eso es fácil de encontrar— ya se despenalizó la tenencia y la tenencia para consumo. De modo que en una época bastante autoritaria se despenalizó al consumidor considerando de que no estaba incurriendo en un delito. (Entrevista a dirigente del Partido Colorado, realizada el 30/05/2018)

VI. La política de drogas en democracia (1985-2004)

Al igual que otros países de la región, el Uruguay de Julio María Sanguinetti creó el 19 de enero de 1988 el organismo multiministerial dependiente del Poder Ejecutivo encargado de las políticas de drogas: la Junta Nacional para el Control del Narcotráfico y el Uso Abusivo de Estupefacientes (Decreto N° 69/988). Durante el segundo mandato de Sanguinetti se actualizó, como consecuencia de los nuevos requerimientos que surgieron de la ley N° 17.016 aprobada el año anterior: en primer lugar, se declaró “de interés nacional la política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas y la represión del narcotráfico y

sus delitos conexos” (art. 1), y, en segundo lugar, se creó la Junta Nacional de Drogas (JND) (Decreto N° 346/999).

Consultado para esta investigación sobre la creación de este organismo en 1988, el expresidente Julio María Sanguinetti sostuvo que respondió más al contexto internacional que a las necesidades del país en la materia:

VL: ¿Se acuerda cuando se crea la Junta Nacional de Drogas?

JMS: Sí, sí yo me acuerdo perfectamente, hubo toda una política internacional, eso me acuerdo perfectamente.

[...].

JMS: Sí, sí todo un movimiento. Me acuerdo perfectamente. En el Uruguay eso era como diríamos algo como preventivo; algo como incipiente, no se veía un fenómeno de drogas masivo en ningún sentido. Se hablaba un poquito de la marihuana, pero no pasaba de ser un exotismo [...]. Pero hasta aquel momento no había realmente una cosa muy... Cuando nosotros llegamos al gobierno no se veía digamos una situación, una problemática nacional grave, esa era la realidad.

VL: Pero, ¿y en su segundo mandato sí...?

JMS: No, no luego empezó a crecer, pero tampoco era un fenómeno digamos tan, tan masivo. (Entrevista realizada el 30/05/2018)

Entonces, a mediados de los ‘90s se dio el debate parlamentario para modificar, ampliar y actualizar las disposiciones del decreto-ley N° 14.294 a razón de un proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Senado (Presidente de la República 1996). El objetivo central era ajustar la normativa interna a la aprobada Convención de 1988 (Ley N° 16.579), de hecho, en lo referente a la *Situación del problema en el país* sólo se le dedica unos pocos renglones⁴. La ratificación del acuerdo y su posterior incorporación al derecho local en 1998 mediante la ley N° 17.016 se produjo diez años después de la aprobación de la Convención, según Silva Forné

⁴ Sin especificar la situación del problema de las drogas en Uruguay se señala lo siguiente: “Sabido es el grado con que la actividad a que refiere el proyecto de ley afecta a la sociedad contemporánea, procurando especialmente al Poder Ejecutivo el crecimiento cualitativo y cuantitativo de las actividades vinculadas a este tema” (Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo 1996, 2-3).

(2016, 264), el tiempo transcurrido “[...] puede vincularse al hecho de que Uruguay en la época se había constituido en plaza financiera regional, famosa por su estricto secreto bancario [...]”, y el acuerdo de Naciones Unidas establece que las Partes no podrán negarse a aplicar las disposiciones amparándose en el secreto bancario (Convención de 1988, art. 5, inc. 3 y art. 7, inc. 5).

Para la nueva ley de drogas, los parlamentarios tomaron como base la legislación elaborada en 1974, tal como lo explicó el senador Walter Santoro del Partido Nacional, en su calidad de miembro informante de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado:

Se procedió a sustituir algunas de las disposiciones y a modificar otras de las vigentes. A su vez, se incorporaron normas al Decreto-Ley N° 14.294, basándose en la legislación internacional. [...]. Esta técnica legislativa consiste en tomar el Decreto-Ley N° 14.294, mantener su estructura y algunas de sus disposiciones modificando otras e incluyendo normas nuevas relativas al lavado de dinero. Para cumplir con esta tarea se ha tenido el más absoluto de los respetos hacia las normas constitucionales. (Cámara de Senadores 1997, 268)

El tratado de Naciones Unidas de 1988 a través del artículo 3 solicita a las Partes que adopten las medidas que sean necesarias para tipificar en su derecho interno como delitos penales absolutamente todas las actividades que puedan vincularse al tráfico de drogas, incluso la tenencia para consumo personal. Nuevamente, los decisores uruguayos optaron por un régimen más benevolente y “algunas de las recomendaciones no fueron adoptadas como la figura de enriquecimiento ilícito, la abolición del secreto bancario y la penalización del consumo personal” (Garat 2013, 8). Entonces, la ley N° 17.016 incorpora a través de los Capítulos IX a XIII normativa sobre lavado de activos y decomiso; medidas de control sobre precursores y otros productos químicos; regulación de entidades de intermediación financiera y medidas de cooperación jurídica penal internacional.

La dimensión del esquema cognitivo-normativo respecto de la persona usuaria de drogas se amplió, no se consideró que fuese un delincuente, pero tampoco necesariamente un enfermo, tal como afirmó el médico y diputado frenteamplista Luis José Gallo Imperiale: “En realidad, más que de

consumidores hablaría de adictos, porque se puede ser consumidor sin ser adicto, y este último es el enfermo” (Cámara de Representantes 1998a, 103).

En esa dirección, la nueva redacción dada al segundo párrafo del artículo 31 buscó facilitar el juicio respecto de la tenencia de drogas para uso personal y darles más garantías a los usuarios. Para ello, cambió ‘la cantidad mínima’ por ‘razonable’, es decir, se tuvo en cuenta que hay distintos tipos de usuarios, “ya que nunca existe una cantidad mínima que sea igual para una persona que recién comienza a consumir con respecto a otra que está internada y que se droga desde hace ocho o diez años” (Cámara de Senadores 1997, 52).

También incorporó el criterio de la ‘convicción moral’ del juez en cuanto a la valoración del propósito de la tenencia de drogas, al tiempo que le exige al magistrado que fundamente en su fallo las razones que han formado tal convicción. Este artículo fue uno de los que motivó mayores preocupaciones en relación al sistema de evaluación de las pruebas de este delito, ya que el proyecto original del Ejecutivo proponía que quedara exento de la pena quien tuviere una cantidad mínima para consumo personal “según la convicción que el Juez se forme al respecto”. Esta fórmula así planteada abría la posibilidad de discrecionalidad por parte de los jueces, por lo cual se abogó por una redacción en la cual el magistrado argumente tal convicción.

Al Estado correspondía desarrollar estrategias de educación, de prevención y de disminución del consumo, e incluso un diputado frenteamplista afirmó: “Nuestra responsabilidad comienza a la hora de instrumentar y financiar sistemas de prevención y educación, porque para ello se necesitan recursos” (Cámara de Representantes 1998a, 103).

No obstante estos avances, la nueva ley no resolvía una contradicción que se produjo en relación a la marihuana: habilitaba la tenencia para consumo personal pero seguía penalizando el autocultivo. Varios dirigentes frenteamplistas identificaron el asunto, sobre todo en el arduo debate que dieron en la Cámara de Representantes. El diputado Jorge Orrico votó en contra porque

[...] existe una contradicción en cuanto a la economía de este proyecto, en la medida en que el artículo 31 establece que quedará exento de pena - con lo cual consagra una causa de impunidad- el que tuviere en su poder

una cantidad destinada exclusivamente a su consumo personal. Entonces, el que compra una cantidad mínima destinada a su consumo personal queda exento de la pena. Sin embargo, el que tuviera esa cantidad mínima porque la produce, será penado. La contradicción entre ambos conceptos me parece flagrante y entiendo que habría que ponerse de acuerdo.

[...] Habría que exigir un requisito cuya finalidad fuera de comercialización o suministro de quien tiene la elaboración. (Cámara de Representantes 1998b, 37-38)

El diputado Carlos Pita, también del FA, criticó el prohibicionismo punitivista y su fracaso a nivel global (Cámara de Representantes 1998b, 23-24); su compañero Carlos Gamou dijo que hay que comenzar la discusión sobre la legalización de las drogas (Cámara de Representantes 1998b, 30); y el diputado Gallo Imperiale —quien ocuparía el cargo de Senador en 2013 cuando se votó la regulación del cannabis— premonitoriamente sostuvo:

Si en el próximo siglo estas estrategias represivas en materia de educación y prevención no dan resultado, tal vez tengamos que pensar en algunos aspectos de legalización. [...] Pasado ese período —que hay que seguir transitando—, llegue un momento en que todo este entorno del narcotráfico y sus influencias haga imposible seguir avanzando. Entonces, deberemos buscar soluciones que no serán como las actuales; quizás en el próximo siglo podamos encontrarlas. (Cámara de Representantes 1998a, 104)

La idea no predominó y esta situación contradictoria resultó evidente a medida que el consumo de marihuana creció, del 3% reportado en 1998 al 12,2% de 2006 (Walsh y Ramsey 2015). Así, de un total de 1.574 procedimientos llevados adelante durante el período 2006-2009 en los que se incautó marihuana, el 43,3% comprendían entre 0 y 9 gramos; en el caso de las plantas, de 72 procedimientos se encontraron entre 0 y 9 plantas en el 87,5% de los casos (Garibotto 2010, 86). En este contexto, los uruguayos acudían al mercado ilegal dominado por la marihuana de mala calidad que se importa desde Paraguay.

El inicio del siglo coincidió con el comienzo de la presidencia de Jorge Batlle (2000-2005), que en varias oportunidades clamó por la legalización de todas las drogas; siguiendo a economistas liberales como Gary Becker y Milton Friedman entendía que la ilegalidad generaba un gran negocio y sentenció: “Esto no ha sacado a la gente de las drogas. Y lo que es más, si se elimina el incentivo económico de la [empresa], pierde fuerza, pierde tamaño, pierde gente que participa” (Rotella 2001). Sus dichos no se tradujeron en ninguna propuesta parlamentaria, fue una cruzada simbólica tanto a nivel local como en foros internacionales⁵. Sin embargo, esta postura dio libertad al Presidente de la JND, el joven prosecretario Leonardo Costa, que articuló con varias organizaciones sociales para implementar políticas y campañas de reducción de daños “que todos los protagonistas de la regulación de las drogas en Uruguay consideran como un antes y un después” (Sierra Müller y Draper 2017, 61)⁶.

A mitad del mandato de Batlle, el país atravesó una fuerte crisis socioeconómica que visibilizó el consumo de pasta base de cocaína, lo cual a pesar de representar un porcentaje cercano al 1% de la población total, se convirtió en el centro de los debates eclipsando los novedosos abordajes mencionados. La gran atención que concentra este consumo la explica el periodista Guillermo Garat, en dos cuestiones: “por un lado, causa un gran daño en el estado físico y en el aparato psíquico de los usuarios regulares. Por otro lado, la pasta base se convirtió en un soporte para el amarillismo en los medios de comunicación masivos [...]” (2015a, 20); en un contexto en el que también creció la violencia urbana la pasta base se convirtió en la

⁵ Ni siquiera en su gabinete se compartía la postura, según indican Christian Muller Sierra y Guillermo Draper, el Ministro del Interior de Jorge Batlle, Guillermo Stirling, habría enviado un proyecto para penar el microtráfico y proponía cuantificar explícitamente el consumo personal (2017, 65).

⁶ Consultado por su experiencia como Presidente de la JND, Leonardo Costa expresó: “Yo justamente no venía del mundo de las drogas ni de las ONGs ni nada, era un abogado tributarista —como lo sigo siendo—. Y bueno, por razones de concepción más liberal y Batlle también, se empezó justamente a trabajar en reducción de daños pensando en los casos de HIV y Hepatitis C que, en esa época, sobre todo a partir de los 2000-2001, por intercambio de jeringas era bastante común. [...] Pero más que importante que se logró hacer —para mí— fue romper con un paradigma de concepción previa en tema de drogas que era prohibicionismo puro; ese quizás es el mayor efecto ¿no?” (entrevista realizada el 15/05/2018).

explicación de la misma. Por otra parte, para Aguiar y Musto, la llegada de la pasta base a Uruguay “en alguna medida, tuvo como externalidad reconfigurar la visión de la marihuana como droga ‘menos mala’” (2015, 304).

La crisis socioeconómica tuvo también su impacto en el sistema de partidos, de modo que en las elecciones de 2004 se rompió la hegemonía bipartidista de los tradicionales Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) con el triunfo de Tabaré Vázquez del Frente Amplio (FA) que ganó en primera vuelta. De esta manera se inició una nueva etapa política en el Uruguay que tuvo su correlato en las políticas de drogas y la posterior legalización de la marihuana en el segundo mandato frenteamplista.

VII. Las políticas de drogas frenteamplistas (2005-2020)

Apenas unos meses después de la investidura de Vázquez como presidente, se organiza en mayo de 2005 la primer “fumata” en el Parque Rodó —en el marco de la Marcha Mundial de la Marihuana—; Guzmán Castro (2014) describe que el evento demandando la “liberalización” fue espontáneo y descentralizado, surgió del intercambio anónimo de correos y congregó a unas tímidas 300 personas. Posteriormente a este evento se articularon algunas organizaciones (Filardo *et al.* 2012; Lissidini y Pousadela 2018).

A nivel institucional, la JND fue conducida por el psicólogo Milton Romani quien profundizó la línea de reducción de daños. Romani fue ratificado en su cargo por el siguiente presidente frenteamplista, José Mujica. Con fecha 1ro de marzo, es decir el mismo día que Mujica asumió su mandato, Romani le envió un memorado —documento que nos fue facilitado por el ex Secretario de la JND para esta investigación— en el que le planteó como “nudo político inmediato” el tema de la “Liberalización o legalización de la marihuana”. Específicamente Romani apuntó a “la posibilidad de crear una norma que permita o habilite el autocultivo” y le expuso al electo presidente los “inconvenientes a tener en cuenta”, así como los “aspectos positivos” de tal medida. Además, sugirió que “el Parlamento debe tener una Comisión Especial o Permanente de seguimiento de la

política pública en drogas” (*Memorando De Secretario General SND a Presidente de la República* 2010)⁷.

Al mes siguiente, en abril de 2010, se propuso y aprobó la creación de una Comisión Especial en la Cámara de Representantes para que elaborase un informe sobre el problema de las drogas en el país y propusiese acciones concretas, la misma tendría un plazo de actuación de seis meses (Cámara de Representantes 2010); no obstante, en diferentes fechas prorrogó el plazo de trabajo.

El año 2010 termina con una importante novedad, se presentó el primer proyecto que propuso la despenalización del autocultivo de marihuana. El mismo fue patrocinado por el diputado del Partido Nacional y actual presidente del país, Luis Lacalle Pou. En sus argumentaciones identificó el tratamiento contradictorio que recibía la conducta en la ley de drogas: “sin perjuicio de legalizar el consumo, no se establece el medio legal de obtención de la sustancia”; consultado acerca de esta iniciativa ejemplificó esta incoherencia con otra sustancia psicoactiva: “En Uruguay está habilitado el consumo y estaba penado cualquier medio de obtención, o sea: se puede tomar mate pero no se puede comprar yerba, ni plantar yerba ni importar yerba ni tener yerba, o sea, no podés tomar mate” (entrevista realizada el 30/05/2018). Asimismo, sin citar fuentes, sostuvo en el proyecto que “las estadísticas indican que en las épocas del año que ingresa menos marihuana al país, sube el consumo de drogas tales como la pasta base, cocaína, etc”. Luego de exponer la idea de separación de mercados afirmó que “el cultivo personal atenta directamente contra el único beneficiario que presenta la situación: el narcotraficante” (Repartido 424 2010)⁸.

⁷ Respecto de la propuesta de creación de una comisión parlamentaria, Milton Romani explica que: “Incluso yo sugería que se podían dar algunos pasos que no eran tan difíciles como para ir avanzando de a poquito, y proponía que —al final se conformó— que se creara una comisión legislativa. Porque yo le tiraba de las orejas a los legisladores que en el tema drogas estaban omisos; y yo recomendaba que era mejor un proyecto de ley que surgiera desde los legisladores y no del Poder Ejecutivo, que no fue lo que pasó” (entrevista realizada el 01/06/2018).

⁸ Sus principales preocupaciones fueron el comercio de la sustancia y el encarcelamiento de cultivadores: “mi obsesión era separar la droga del dinero. Y obviamente luchar contra la injusticia que en Uruguay se daba, en aquel momento

Entre enero y febrero de 2011 se producen dos detenciones por posesión de plantas de cannabis que actúan de disparador del tema a nivel público y despertaron el interés de un grupo de diputados de varios partidos (del Frente Amplio, del Partido Colorado y del Partido Independiente) que en coordinación con las jóvenes organizaciones cannábicas elaboraron un proyecto (Garat 2015; Muller Sienna y Draper 2017).

La iniciativa con fecha del 13 de julio de 2011, autorizaba la plantación, el cultivo y la cosecha domésticas de plantas de cannabis de efecto psicotrópico destinadas para consumo personal o compartido en el hogar de hasta ocho plantas; también habilitaba la posibilidad de autorizar asociaciones de consumidores. En relación al artículo 31 que aborda la conducta de tenencia, avanzaba en su claridad al establecer que “Quedará exento de responsabilidad el que transportare, tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere una cantidad destinada a su consumo personal lo que será valorado conforme a las reglas de la sana crítica. Sin perjuicio de ello se entenderá como cantidad destinada al consumo personal, hasta 25 (veinticinco) gramos de marihuana” (Repartido 629 2011)⁹.

Como mencionamos, la Comisión Especial continuó sus labores más allá del plazo inicial de seis meses. El 18 de octubre de 2011 presentó al pleno tres informes: uno en mayoría del Frente Amplio y del Partido Independiente y otros dos en minoría, del Partido Nacional y del Partido Colorado. El informe de mayoría llevó un anexo *Sobre la despenalización del cannabis* (Cámara de Representantes 2011). Tanto el informe del FA-PI como el del PN propusieron que se constituya una Comisión Especial de drogas con fines legislativos, moción que se aprobó el 7 de diciembre cuando se retomó la presentación del informe en el pleno (Cámara de Representantes 2011b).

habían [...] aproximadamente 200 personas presas por tenencia para consumo, claramente para consumo personal” (entrevista realizada el 30/05/2018).

⁹ Los autores del proyecto comentaron “lo que se intentó hacer fue darle más respuestas a un problema, que sabíamos que no iba a ser una respuesta integral, pero era una respuesta políticamente posible e incluso con el hecho de tener varios partidos nos daba un impulso como para aprobar la ley. Lo interesante de ese proyecto era que tenía la firma de dos partidos de oposición también y eso le daba un marco de consenso interesante” (entrevistas realizadas en mayo de 2018).

Para abordar la violencia en la sociedad, en marzo de 2012, José Mujica creó un Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo. Retomando datos del Ministerio del Interior, Guillermo Garat indica que “entre 2011 y 2012 los homicidios en Uruguay aumentaron de ciento noventa y nueve a doscientos sesenta y siete”. Según autoridades policiales, un 29% de ese número se explicaba por “ajustes de cuentas” entre pandillas que disputaban a fuego el microtráfico de Montevideo y la zona metropolitana (Garat 2015b, 293). El 11 de mayo dos jóvenes asesinaron a un trabajador de la pizzería La Pasiva, Gastón Hernández, un joven de 34 años, padre de cinco hijos; el acto quedó registrado por las cámaras de seguridad y esas imágenes fueron transmitidas por los informativos de televisión, y se vinculó el crimen al consumo de pasta base. El impacto mediático provocó una movilización de “uruguayos indignados” y duras críticas de la oposición¹⁰.

En ese marco, el Gabinete dio a conocer el 19 de junio un paquete de medidas denominado *Estrategia por la vida y la convivencia*. Allí se planteó un diagnóstico vinculado al fenómeno de las drogas:

La profundidad y permanencia de los procesos de fractura social, el quiebre cultural y la segmentación educativa y residencial en nuestro país, sumados al creciente desafío impuesto por las nuevas formas del crimen organizado, ciertos patrones de consumo de drogas y el incremento en el número de personas que reinciden en modalidades violentas de actividad delictiva, suponen la necesidad de pensar los problemas de seguridad ciudadana en su integralidad [...]. (Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo 2012, 2)

Por tanto, entre las propuestas para abordar la violencia encontramos: agravamiento de las penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base¹¹; abordaje integral de la problemática de las personas afectadas por el consumo problemático de drogas [...] en particular de la pasta base de

¹⁰ Todos los entrevistados en Uruguay para esta investigación hicieron referencia al asesinato ocurrido en la pizzería.

¹¹ De aquí la promulgación de la ley 19.007 sobre Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína aumento de las penas en determinados casos, aprobada el 16 de noviembre de 2012.

cocaína; creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; y legalización regulada y controlada de la marihuana; además proponía modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores.

Si bien en el documento el gobierno de izquierda se despegaba del discurso de “mano dura” por poco eficiente, su paquete reflejaba todo lo contrario y en ese marco la legalización del cannabis buscó suavizar las medidas represivas (Repetto 2013; Muller Sienra y Draper 2017; Queirolo *et al.* 2019). Incluso dentro del Frente Amplio no estaban conformes con la Estrategia, y así lo señaló una senadora de ese partido:

Bueno, el paquete... y bueno venían el aumento de internación para los menores, era un conjunto de medidas que venían orientadas hacia políticas muy represivas, en las dos líneas, en la línea de minoridad infractora y en la línea de la política de drogas. Entonces que en el medio de esa política apareciera lo de la regulación de la cannabis era como que sí, como una mosca en la leche, una flor en un lodazal [...]. (Entrevista realizada el 22/06/2018)

La iniciativa de regulación legal del cannabis del Poder Ejecutivo se envió al Congreso en agosto, la misma consistió de 6 páginas de justificaciones y la propuesta en un artículo único: “[...] el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización, y distribución de marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación” (Repartido 945 2012).

Ese fue el comienzo de una frenética actividad parlamentaria que convirtió a esta escueta iniciativa en una ley de 42 artículos, la N° 19.172 que lleva el título *Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*, aprobada el 10 de diciembre de 2013. Uno de sus protagonistas, el por entonces diputado Sebastián Sabini, describió así el proceso de elaboración del proyecto:

Fue extenso, fue largo, fue trabajoso, implicó la creación de un espacio de trabajo entre Presidencia, la Junta Nacional de Drogas, el Parlamento,

los legisladores que estaban a favor, los que estaban en contra, las organizaciones sociales, especialistas desde médicos, abogados, un trabajo también de parte de la asesoría jurídica nuestra muy fuerte de empezar a poner en papel un montón de cosas que se estaban diciendo [...]. (Entrevista realizada el 22/08/2018)

VII.1. El proceso político de la regulación legal y el esquema cognitivo-normativo de la dirigencia uruguaya

Un mes después de lanzada la *Estrategia por la vida y la convivencia*, los medios de comunicación dieron a conocer los datos de una encuesta elaborada por la consultora privada CIFRA según la cual un 66% de los uruguayos no estaba de acuerdo con la legalización de la marihuana (El Observador 2012b), tan sólo unos días antes el presidente José Mujica declaró que depondría su iniciativa si el 60% del país no la apoyaba (El Observador 2012a; Aguiar y Musto 2016, 307). La oposición popular al proyecto se mantendría durante el debate que se dio al año siguiente, y fue un asunto que tuvo impacto en las filas frenteamplistas, tal como expresó el diputado Doreen Ibarra:

Además, creo que mi fuerza política se equivoca. Muy pocas veces, mi fuerza política de izquierda, progresista, de la que soy fundador, ha estado dispuesta a votar un proyecto de ley que tiene que ver directamente con lo popular, con lo que piensa la sociedad y, en definitiva, con lo que la ciudadanía tiene que elegir, cuando existe una diferencia tan grande desde el punto de vista de las encuestas: el 63% de las personas se opone, y la mitad son frenteamplistas. Pero bueno; son las correlaciones de fuerzas internas. (Cámara de Representantes 2013, 211)

Para otros legisladores de esa fuerza, como Julio Bango quien estaba convencido de la propuesta: “Si hoy una encuesta de opinión pública midiera que el 70% de la población está a favor de la pena de muerte, a pesar de ello este legislador no levantaría su mano para aprobar ese proyecto, y se

sometería al veredicto popular en la elección siguiente” (Cámara de Representantes 2013, 101)¹².

Pero las diferencias no sólo surgieron al interior del FA ni tampoco la disciplina partidaria se impuso sólo allí, tal como expresó el diputado colorado Aníbal Goodtdofsky:

Por tanto, no vamos a acompañar este proyecto de ley a pesar de compartir el principio de la solución, porque hay una disciplina partidaria, la misma que hace que algunos que piensan distinto a mí terminen votándolo. Como hombre de partido, esto lo respeto; los partidos políticos son comunidades de ideas y la unidad de acción es lo que garantiza ese sistema.

[...]

Creo en el marco regulatorio y lo voto a través de los artículos que nuestro Partido ha permitido que aprobemos. (Cámara de Representantes 2013, 208)

Si bien lo que impulsó la decisión de la legalización de la marihuana fue una situación de inseguridad pública y la cuestión del narcotráfico fue central en el debate público, al momento de la formulación se evidenció que para la dirigencia uruguaya el problema de las drogas es un asunto de salud pública¹³, tal como lo indica el artículo 1º de la ley:

¹² Desde mediados del siglo XX, la ciudadanía uruguaya ha apelado con frecuencia al referéndum para oponerse a ciertas leyes. Ahora bien, conociendo los datos de opinión pública respecto de la legalización de la marihuana, cabe preguntar por qué los opositores no activaron este mecanismo para derogar la ley. Consultado al respecto, un diputado del Partido Nacional relató: “Nosotros en ese momento veníamos de un debate público sobre el tema aborto y veníamos juntando firmas para el tema de inseguridad, entonces era como que no podés juntar firmas por todo, todo el tiempo y no había capacidad en su momento de reacción de la sociedad uruguaya para juntar firmas para derogar la ley en el plazo” (Entrevista realizada el 09/05/2018).

¹³ Esta afirmación no niega que existan tendencias punitivistas y criminalizantes en la dirigencia, y si bien este estudio es un análisis de caso, las definiciones uruguayas sobre el problema de las drogas en relación al consumo como un asunto de salud pública la distinguen del resto de los países de Latinoamérica.

Decláranse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas. (Ley 19.172 2013)

El esquema cognitivo-normativo predominante sobre el usuario de drogas, específicamente las personas usuarias de cannabis, ya no lo concibe como “enfermo”, como lo hizo inicialmente; la actual dirigencia uruguaya distingue que hay distintos tipos de consumos (ocasional, regular, problemático, responsable); reconoce que el ciudadano tiene libertad para elegir consumir.

Las personas usuarias de drogas en Uruguay nunca fueron definidas como delincuentes y la tenencia para uso personal no se castigó, sin embargo, al estar penalizadas las formas de aprovisionamiento y suministro en los hechos fueron tratadas como delincuentes, tal como dijo un militante del Partido Independiente:

Pero entonces teníamos una incongruencia normativa muy grande que era consumo habilitado y acceso prohibido, con lo cual si uno consumía no cometía un delito, pero todos sabíamos que había cometido un delito, de alguna manera se había procurado la sustancia y como comprarla estaba prohibido, venderla estaba prohibido, plantarla estaba prohibido, ergo cometiste un delito, aunque no lo estás cometiendo. (Entrevista realizada el 09/05/2018)

Esta situación se hizo más evidente cuando aumentó el consumo, ante lo cual el sistema político buscó resolverlo a través del autocultivo, que como dijimos era una conducta mayormente aceptada por la dirigencia¹⁴, y así lo

¹⁴ Mientras los diputados aceptaron legislar sobre la regulación legal de la marihuana por un estrecho margen, 50 votos de 96, esa diferencia se amplió cuando se consideró el artículo 5° literal E referente al autocultivo, que alcanzó 59 votos afirmativos de 84.

señaló un exfuncionario colorado: “pero fíjate de que ahí todos los partidos apoyaban el autocultivo de alguna manera” (entrevista realizada el 15/05/2018). También la dirigencia blanca alineada con las libertades individuales lo favoreció: “Yo lo voté al autocultivo, yo estoy de acuerdo con el autocultivo; estoy de acuerdo porque es un derecho del individuo hacer un autocultivo de lo que consume” (entrevista realizada el 29/05/2018). En otras palabras, las de un parlamentario del Frente Amplio, “es sumamente injusto que haya alguien preso por tener una planta de marihuana” (entrevista realizada el 22/05/2018).

En el proceso político además se entendió que el autocultivo era una solución parcial, ya que no todas las personas cuentan con espacio, conocimiento o ganas de cultivar, y para abarcar una mayor parte del mercado consumidor —quitárselo a las bandas criminales— se optó también por la venta en farmacias. En consecuencia, en la ley se establecieron tres mecanismos excluyentes de aprovisionamiento para los ciudadanos uruguayos, previamente registrados: el cultivo doméstico o compartido en el hogar (art. 3, inc. e, Ley 19.172); la integración de clubes de membresía (art. 3, inc. f, Ley 19.172); y el expendio de cannabis psicoactivo en las farmacias (art. 3, inc. g, Ley 19.172).

Asimismo, la concepción despenalizante que la dirigencia tiene sobre la conducta de tenencia de cannabis para uso personal se cristalizó en una fórmula que reconoce que cuando el cultivo personal o doméstico exceda las seis plantas o se conserven más de 480 gramos anuales, el juez decidirá si hay intención de venta ya no con arreglo a su convicción moral sino a las reglas de la sana crítica (art. 6, Ley N° 19.172).

Ahora bien, una vez establecida la regulación del cannabis, el rol que —según los políticos uruguayos— corresponde al Estado como mediador entre la sustancia y sus habitantes es el de educar, informar y prevenir acerca de los riesgos y daños que entraña el uso de marihuana, para que decidan sin la necesidad de la amenaza de coerción. De acuerdo con un legislador nacionalista, “[...] lo que el país tiene que hacer, decirle a la gente ‘mira no consumas esto porque te hace daño’, ‘esto te va a dañar’, pero prohibir el consumo de ninguna manera porque eso atenta a la libertad individual que

Situación similar ocurrió en la otra cámara, donde el proyecto en general obtuvo 16 de 29 votos, mientras que el artículo indicado obtuvo 17 votos positivos de 24.

ha sido en Uruguay un derecho protegido históricamente” (entrevista realizada el 28/05/2018), es decir, como sostuvo un legislador del FA, llevarlos hacia “un uso en el cual la persona sea consciente de lo que le puede pasar como negativo, pero para eso el Estado tiene que jugar un rol muy importante en la información” (entrevista realizada el 15/05/2018), y en palabras de un dirigente colorado, “hay que inducirlo a autorregularse” (entrevista realizada el 30/05/2018). Estas ideas las sintetizó un diputado frenteamplista de la siguiente manera: “[...] yo tengo un enfoque donde las drogas existen, las personas van a consumir si quieren hacerlo y en todo caso la política puede ayudar a tomar mejores decisiones. Pero la pedagogía del miedo -que es la pedagogía de la prohibición- no ha funcionado en términos de prevenir el consumo problemático o en reducir el consumo” (entrevista realizada el 22/05/2018).

Además, se concibió que la regulación legal centrada en el Estado garantizaba de una manera más adecuada la protección de la salud pública al asumir el control de calidad de la sustancia. Como expresó un diputado del Partido Independiente: “y entonces para la salud es mejor que esté legal. Claro si yo puedo controlar lo que consumen, si yo puedo decir ‘este es un producto sano, de la planta...’, y no es la marihuana prensada que viene de Paraguay, que le ponen nafta para que no la huelan los perros en la aduana, sí claro, mucho mejor” (entrevista realizada el 09/05/2018).

Muchos de los entrevistados hicieron un paralelismo con otra experiencia que el país tuvo en términos de control de otra droga, el alcohol, cuando el Estado asumió entre 1934 y 1996 la producción de bebidas como el whisky y la caña entre otras, a través de la empresa estatal ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland): “al igual que se había hecho con el alcohol en los años ‘30 [...] se le daba el monopolio de la producción, distribución, etcétera, al Estado”, relató una senadora del FA (entrevista realizada el 22/06/2018). También hizo este repaso histórico un dirigente del PC: “El alcohol obviamente estaba instalado de Río Negro al Norte, el nivel de locuras y de esquizofrenias producto de los alcoholes baratos, espantosos que venían de Brasil fue terrible. Esa es la razón por la cual el Estado se puso a producir alcoholes comestibles [...]” (entrevista realizada el 30/05/2018).

Y es que, como afirmó un funcionario del FA, “lo que pasa es que acá para entender el fenómeno tenés que rastrearlo para atrás” (entrevista

realizada el 23/05/2018). Todos los entrevistados para esta investigación afirmaron que la regulación del cannabis responde a una tradición liberal que impregna —en mayor o menor medida— a toda la dirigencia. Según un legislador nacionalista, “Uruguay es un país de libertades, en otros países las sociedades son mucho más limitadas respecto de este tema. Y Uruguay lleva la delantera, en esto como en otros temas” (entrevista realizada el 29/05/2018); para un ex funcionario del PC “el corte más liberal acá en Uruguay es mucho más trasversal que partidario” (entrevista realizada el 15/05/2018), por su parte, el funcionario del FA se remontará al siglo pasado para expresar esta idea: “Uruguay es un país liberal, acá hace 100 años que la mujer vota, hace 80 o 90 años que se legalizó el juego, la prostitución; hace 100 años que se separó la Iglesia del Estado [...]” (entrevista realizada el 23/05/2018).

Una parte de esta tradición liberal se articuló con otra, el batllismo¹⁵: “[...] el país tiene una tradición liberal, pero llamémosle ‘liberal social’ porque está también asociada a un Estado, a un Estado fuerte, un Estado Benefactor de responsabilidad social también fuerte; un Estado que siempre —por ejemplo— incidió en el tema salud”, señalaron desde el Partido Colorado (entrevista realizada el 30/05/2018). Para un diputado del FA, la política de cannabis se entiende “porque creo que en el Uruguay hay cierta cultura de la regulación, que tiene que ver con el batllismo, que tiene que ver con que Uruguay tenía regulado la producción —el monopolio, de hecho— del alcohol, la regulación del juego, la regulación de la prostitución” (entrevista realizada el 22/05/2018). Para la dirigencia uruguaya, la “moral laica” de las políticas de Battle y Ordóñez arraigó, “porque en el fondo ningún partido se opuso [a la regulación del cannabis], no hay cuestiones religiosas, un Estado muy laico, moralmente somos laicos, el Estado uruguayo sigue siendo Batllista en cuanto a reformismo”, dijo un ex funcionario del PC (entrevista realizada el 15/05/2018).

¹⁵ Durante este período que abarcó los dos mandatos de José Battle y Ordóñez, del Partido Colorado, se buscó la creación de una “moral laica” (Caetano 2010) a través de medidas como el retiro de las imágenes religiosas de los hospitales públicos (1906), la aprobación del divorcio (1907) que más tarde incluiría la fórmula “por la sola voluntad de la mujer” (1912), se suprimió la enseñanza religiosa en las escuelas públicas (1909).

Otra parte de esa tradición liberal, vinculada a los militantes del Partido Nacional no coincide en que el Estado intervenga en los mercados —en este caso, el de la marihuana—. Así lo expresó un diputado de esa fuerza:

Yo creo que en realidad no precisábamos ninguna ley para que la marihuana fuera libre, yo creo que alcanzaba con plantar, con plantear el autocultivo, el autocultivo está permitido y si hay gente que se junta autocultiva —en lo paradójico de la palabra—, si hay un club, los clubes donde varias personas se juntan para cultivar para consumo propio, eso el Estado tampoco debería entrar en eso. Distinto es cuando ya entras en el aparato de que el Estado produce, compra, vende en las farmacias ahí me parece que está mal (Entrevista realizada el 29/05/2018).

Para ellos con el autocultivo alcanzaba para satisfacer el derecho al consumo, es decir, el involucramiento del Estado en la regulación de una actividad económica termina, para los nacionalistas, recortando un derecho individual: “El tema de la venta en farmacias generó una distorsión grande, en las farmacias, en el tema de los bancos; es una política estatista, o sea, los que gobiernan tienen cabeza estatal: el Estado planta, supervisa, en todo está metido el Estado, registro. Yo soy mucho más liberal en eso, y sobre todo en este tema” (entrevista realizada el 30/05/2018)¹⁶.

La actual dirigencia uruguaya entiende que este marco de respeto por libertades individuales fue el que permitió que durante la dictadura no se estableciera la penalización de la tenencia de drogas para uso personal, y lo consideran el punto de partida de la actual política de cannabis: “De modo que en una época bastante autoritaria se despenalizó al consumidor considerando de que no estaba incurriendo en un delito. Naturalmente esto ha sido un poco contradictorio porque ¿de dónde se proveían? Digamos, ¿no? Evidentemente. Pero en todo caso a él no se le estaba condenando. Eso

¹⁶ Incluso durante el debate propusieron un sustitutivo para el artículo referido al autocultivo en el que no establecían una cantidad de plantas, ni la necesidad de un registro. El por entonces diputado Lacalle Pou, uno de los promotores de esta modificación, la defendió: “[...] este artículo refiere al autocultivo puro y duro. Acá no hay IRCCA, no hay límite de plantas, no hay control, no hay registro; acá hay libertad y cabeza más abierta. No hay conservadurismo. Esto es lo que nosotros venimos defendiendo hace mucho tiempo” (Cámara de Representantes 2013, 345).

es un antecedente lejano del tema” (entrevista a ex funcionario del PC realizada el 30/05/2018). Un funcionario frenteamplista observa que la política despenalizante incluso resistió otras ideas: “En el año ‘88 cuando Naciones Unidas aprieta todas las clavijas y busca penalizar el uso, en el Uruguay se liberaliza más todavía” (entrevista realizada el 23/05/2018). En definitiva, la despenalización del consumo elevó el piso del debate, y así lo explicó una legisladora del FA, “no es una política que surja en el aire, sino que el Uruguay a diferencia de otros países de América Latina ya tenía despenalizado el consumo de todas las drogas [...], ya existía una trayectoria, una historia anterior de discusión del problema que habilitaba esta salida, cosa que en otros países de América Latina no pasaba” (entrevista realizada el 22/06/2018).

En consecuencia, afirmó un diputado del Partido Independiente: “[...] era como la evolución lógica -yo te diría- que en este momento llegaran estas cosas. [...]. Porque en Uruguay la evolución lógica era ir hacia la liberalización”. Incluso, en referencia a Luis Lacalle Pou, destacó que “un legislador del partido más conservador de este país fue el que presentó el primer proyecto de legalización del autocultivo, eso te da la pauta de que esto no es un invento de izquierda es la evolución lógica de este país” (entrevista realizada el 09/05/2018).

VII.2. Las ideas y el rol del presidente

En este último apartado queremos apuntar el rol clave que tuvo el presidente en la toma de la decisión de regular legalmente la marihuana. Para ello es necesario destacar que Lorena Repetto (2013, 2014) identificó que en Uruguay la política de drogas siempre fue resultado de la iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo, y que la regulación del cannabis se inscribió en tal patrón; ella sostiene que “lo que determinó el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno fue la decisión del Poder Ejecutivo, específicamente a través de la propuesta del Gabinete de Seguridad” (2013, 51).

Como hemos expuesto a lo largo de este capítulo, existían organizaciones movilizadas que empujaban por un cambio en la política respecto del cannabis, había proyectos legislativos, la Universidad de la República albergó debates y jornadas de discusión, lo cual dio origen a una reconocida

sinergia de la política uruguaya —también llamada ‘militantismo múltiple’ (Rivera-Vélez 2017)— donde las mismas personas son militantes sociales, académicos e integrantes de partidos políticos. No obstante, en este estudio consideramos que la presencia de estos elementos es una condición necesaria pero no suficiente para que las políticas de drogas cambien, lo que se requiere es de la decisión de la máxima autoridad del país, el presidente.

En su libro, Guillermo Garat retoma lo expresado por Sebastián Aguiar, Doctor en sociología y militante de la causa: “La demanda antes era micro climática y libertaria. Tenía pocas posibilidades de trascender, aunque Uruguay ya era de los pocos países en el mundo donde había un proyecto de ley fuerte con apoyo de casi todos los partidos, no era improbable que sucediera algo. Pero aprobar una ley en este período de gobierno sin la anuencia de Mujica era improbable” (2015, 68).

José Mujica no había probado la marihuana cuando decidió legalizarla. Según consta en el libro *Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo*, incluso se burló del proyecto de ley propuesto en 2011 por legisladores de su partido: “Ahora vamos a discutir si media docena de plantitas de marihuana o nueve”, al igual que muchos dirigentes políticos del mundo, la política de drogas no era una prioridad: “Yo tengo que pelear por el ferrocarril, por el laburo, por el hombre de la calle” (Sienra Muller y Draper 2017, 29).

El motivo detrás de la legalización fue el convencimiento que era el modo de socavar el narcotráfico, quitándole la fuente de financiamiento. Y para que el mandatario llegara a tal razonamiento fue determinante el rol del Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro. Varias de las personas entrevistada hicieron referencia a ello, por ejemplo, un ex funcionario del PC indicó: “[...] conociendo como alguna manera el Ministro de Defensa de ese momento era, creo lo tiró como pensando que esa era la solución porque conceptualmente él creía que el mercado negro era el que en definitiva causaba problemas de violencia” (entrevista realizada el 15/05/2018). Un funcionario frenteamplista vinculado a la temática afirmó que la propuesta de legalizar la marihuana fue del ministro, luego habló del vínculo de hermandad entre Mujica y Fernández Huidobro, y señaló: “[...] fue muy importante la figura de Fernández Huidobro, el Ministro de Defensa. Fernández Huidobro siempre era un estudioso del tema del dinero en el mundo. Él estudió bastante el tema del dinero producido por el narcotráfico

[...]. Y fue él el que lo convenció a Mujica” (entrevista realizada el 23/05/2018).

En efecto, como parte del Gabinete de Seguridad formado en marzo de 2012, Fernández Huidobro propuso legalizar el cannabis como forma de contrarrestar las extraordinarias ganancias del narcotráfico, cuestión que ya había desarrollado en su blog personal¹⁷:

Solamente una enorme tasa de ganancia explica las infraestructuras desplegadas y los riesgos que acepta correr el ‘tráfico’. Y el precio que produce esa rentabilidad se explica fundamentalmente por la prohibición. [...]. La prohibición actúa de hecho como un gran impuesto y como una subrepticia pero colosal reserva de mercado. Ambas cosas a favor de los grandes beneficiarios que, y esto es decir, no son los grandes traficantes sino los bancos [...]. Mientras haya demanda a manos llenas, habrá oferta cueste lo que cueste. Todo será cuestión de precio. Absolutamente todo: incluso el tamaño de las coimas. (Fernández Huidobro 2010a)

Lissidini y Pousadela (2018, 381) describen el actuar del presidente en términos “instituyentes”, donde el liderazgo de Mujica logró “instituir desde el vértice contribuyendo a la formación de una demanda nueva (existente en una pequeña minoría movilizadora en torno del tema, pero no en calidad de demanda general atribuible a ‘la sociedad’ o ‘la ciudadanía’)”.

Además, la literatura reconoce que la estrategia se delineó en la oficina del Presidente Mujica (Repetto 2013; 2014; Aguiar y Musto 2015; Musto 2017; Queirolo *et al.* 2018)¹⁸, y así fue definido también por el diputado

¹⁷ También en ese espacio encontramos una entrada titulada *Marihuana*, del 19 de noviembre de 2010, donde, el por entonces senador, reconoció que “en estos días el Diputado Lacalle Pou ha presentado en el Parlamento una iniciativa al respecto que desde ya saludamos”; para él no había dudas de que el debate había llegado para quedarse (Fernández Huidobro 2010b).

¹⁸ En esta investigación sostenemos la relevancia del Poder Ejecutivo en la reforma de las políticas de drogas en América Latina por tratarse como un asunto de seguridad y no de salud, y en el caso uruguayo cabe destacar que en las tres principales instituciones en materia de seguridad hubo una alineación entre el presidente José Mujica, quien ocupó el cargo de Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, y el de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro. Los tres fueron miembros fundadores del Movimiento

frenteamplista Darío Pérez Brito durante el debate parlamentario: “Esto nació en el Poder Ejecutivo, en las alturas; por eso dije que era un proyecto cupular” (Cámara de Representantes 2013, 192). Si bien las organizaciones, los diputados más involucrados y los expertos fueron esenciales en la formulación de la ley, esto sólo fue posible porque el presidente puso el tema en la agenda.

En un trabajo reciente, la investigadora Rosario Queirolo compara la experiencia uruguaya con lo ocurrido en Canadá y en los estados de la unión americana, y observa que:

[...] es una política top-down en la cual ni los activistas, ni la opinión pública, o la promesa de campaña de un partido hacia su electorado jugaron un rol decisivo en la introducción del tema en la agenda pública. Los activistas, nacionales e internacionales, sólo adquirieron relevancia más tarde, cuando fueron capaces de influir en el proceso que transformó el artículo único propuesto en la ‘Estrategia por la vida y la convivencia’ en la Ley 19.172. (Queirolo 2020, 116-117)

De manera, que como señaló una legisladora del FA, “el Poder Ejecutivo fue muy determinante para que un proyecto de ley muy combatido por la ciudadanía, muy mal mirado entrara efectivamente en la agenda parlamentaria” (entrevista realizada el 22/06/2018). También la determinación de Mujica fue fundamental para lograr la disciplina partidaria y conseguir los votos para aprobar la ley.

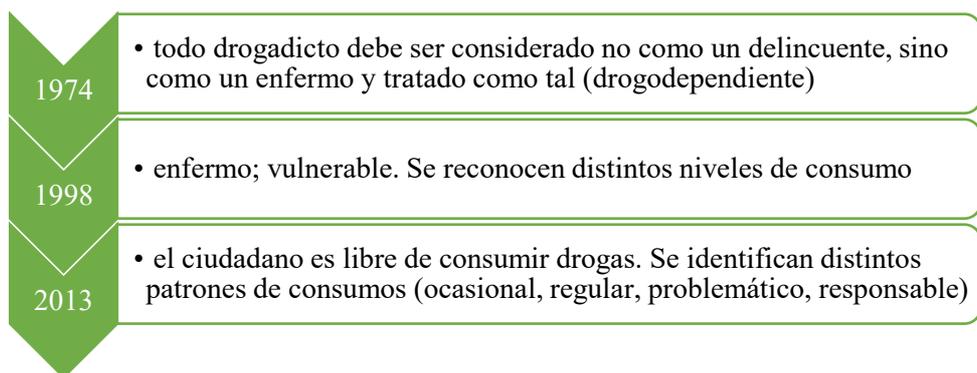
VIII. Conclusiones

En este artículo hicimos una caracterización sociohistórica de la política de drogas uruguaya y la analizamos a partir del marco teórico propuesto. Mostramos cómo el esquema cognitivo-normativo que se formó en la dirigencia uruguaya en los ‘70 cuando el problema de las drogas entró en la agenda pública condicionó el posterior desarrollo de la política de drogas.

de Liberación Nacional-Tupamaros, e ingresaron a las filas del FA en el sector creado por los ex guerrilleros, el Movimiento de Participación Popular (MPP).

La concepción cognitiva-normativa que se tuvo del usuario como enfermo y no como delincuente en 1974, se actualizó para los ‘90 cuando además de identificarlo como enfermo y vulnerable, se reconoce que hay distintos niveles de consumo, finalmente en 2013 la dirigencia entendió que el ciudadano es libre de consumir drogas e identifica distintos tipos de consumidores (ocasional, regular, problemático).

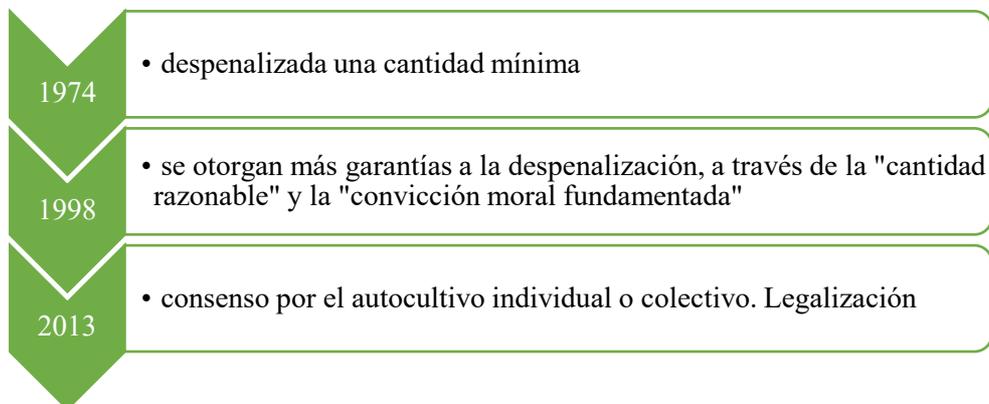
Figura 1. Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre las personas que usan sustancias ilícitas



Fuente: elaboración propia.

Lo mismo ocurrió con la dimensión del esquema cognitivo-normativo respecto de la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal: en 1974 se exime de pena a quien tenga una cantidad mínima para uso personal, derecho al cual en 1998 se le otorgan más garantías a través de la fórmula “cantidad razonable” —la cual es sensible al nivel habitual de consumo del sujeto— y la “convicción moral del juez fundamentada” que posibilita la revisión de la sentencia. No obstante, en el caso de la marihuana permanecía la contradicción entre consumo y aprovisionamiento de la sustancia, situación que se evidenció con el aumento del uso, ante lo cual se propone como solución —desde 2010— el autocultivo individual o colectivo, práctica sobre la cual hay una amplia aceptación en la dirigencia.

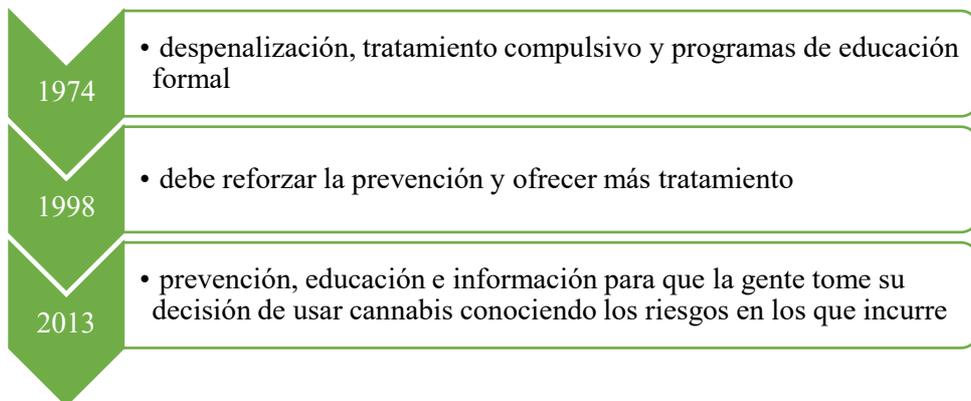
Figura 2. Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, mostramos cómo evolucionó el esquema cognitivo-normativo en relación al rol que le cabe al Estado como mediador entre las sustancias y los ciudadanos, que es coherente con la manera de concebir al usuario de drogas y la conducta de tenencia de sustancias para uso personal. En 1974, se consideró que el usuario no tiene que ser penalizado, pero sí puede ser sometido a tratamientos de salud sin su consentimiento, también correspondía al Ministerio de Salud organizar programas de educación formal al respecto. Estas tareas serán todavía vista como claves en 1998 cuando la dirigencia estime que hay que reforzar la prevención y ofrecer más tratamientos. Finalmente, en 2013 en el marco de la legalización de la marihuana se pensó en campañas de prevención, educación e información para que la gente tome la decisión de usar cannabis conociendo los riesgos en los que incurre.

Figura 3. Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos



Fuente: elaboración propia.

Como hemos podido apreciar, la principal fuente de ideas en competencia provino de la política internacional que presionó en sentido penalizante. Uruguay adaptó los requisitos de las Convenciones de Naciones Unidas a su cultura política local, hasta 2013 que con la legalización desafía abiertamente los acuerdos sobre control de drogas. Podemos señalar que el fenómeno de las drogas en Uruguay se complejizó, pero también lo hizo el esquema cognitivo-normativo que predomina en la dirigencia uruguaya, que refinó las relaciones causales y la apreciación valorativa del mismo a lo largo de esta dependencia de la trayectoria ideacional.

Por último, en esta investigación tomamos la clasificación de políticas morales propuesta por Christoph Knill (2013) que distingue entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Según esta aproximación las políticas de drogas se ubican como latentes, es decir, aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial, pero –bajo ciertas condiciones- podrían activarse. En el caso de Uruguay se observa que el esquema cognitivo-normativo respecto del problema de las drogas no activó la política en términos morales, es decir, en Uruguay la política de

drogas en relación al uso de cannabis se asemeja en su proceso político a una política no moral, en las condiciones de alcance del enfoque adoptado.

Bibliografía

- Aguiar, Sebastián y Clara Musto. 2015. “El rayo verde: regulación de la marihuana en Uruguay”. En *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, editado por Beatriz Labate Caiuby y Thiago Rodrigues, 297-316. Mexico, D.F.: CIDE.
- Béland, Daniel. 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634700>.
- Caetano, Gerardo. 2010. “Ciudadanía y nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista”. *Iberoamericana* (2001-) 10 (39): 161-75.
- Cámara de Representantes. 1998a. *Diario de Sesiones*, 1ro de octubre, 63-107.
- . 1998b. *Diario de Sesiones*, 7 de octubre, 23-46.
- . 2010a. *Repartido N° 203. Creación de Una Comisión Especial*, 7 de abril, 47.
- . 2010b. *Repartido N° 424. Combate al Narcotráfico. Establecimiento de Medidas*, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 10 de noviembre. Diario Oficial.
- . 2011a. *Repartido N° 629. Plantación y Consumo de Cannabis*, Comisión de Especial sobre adicciones, consecuencias e impacto en la sociedad uruguaya, 13 de julio.
- . 2011b. *Adicciones, Consecuencias e Impacto En La Sociedad Uruguaya. (Recomendaciones)*, 49a Sesión, 18 de octubre, 28-242 y 258-265.
- . 2011c. *Adicciones Consecuencias e Impacto En La Sociedad Uruguaya. Se Aprueba Un Proyecto de Resolución*, 61a Sesión, 7 de diciembre, 22; 39; 53; 62.
- . 2013. *Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento*,

- Comercialización y Distribución*, 35a Sesión Ordinaria, 31 de julio, 5-367.
- Cámara de Senadores. 1997a. *Repartido N° 464. Anexo I. Se Modifican, Amplían y Actualizan Disposiciones Del Decreto-Ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974*, Comisión de Constitución y Legislación del Senado, 10 de junio, 12 de junio, 17 de junio, 1° de julio y 3 de julio de 1997.
- . 1997b. 52a Sesión Ordinaria, 17 de setiembre, 239-289. *Diario de Sesiones*.
- . 2013. *Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución*, 63a Sesión Ordinaria, 10 de diciembre, 161-264.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press.
- Castro, Guzmán. 2014. “From Punishment to Markets: Social Movements, the State, and Legal Marijuana in Uruguay”. Ponencia presentada en Annual APSA Conference, Washington, D.C., agosto 28.
- . 2015. “Narcotizando la Guerra Fría: orígenes históricos del control de drogas en Uruguay”. *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX* 6 (6): 83-102.
- Consejo de Estado. 1974a. 12 de marzo, 101-102. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- . 1974b. 12 de junio, 314-316. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- . 1974c. 10 de julio, 131-162. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- . 1974d. 23 de octubre, 441-466. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- Dumez, Hervé. 2015. “What Is a Case, and What Is a Case Study?” *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique* 127 (1): 43-57. <https://doi.org/10.1177/0759106315582200>
- Eckstein, Harry. 2009. “Case Study and Theory in Political Science”. En *Case Study Method*, editado por R. Gomm, M. Hammersley y P. Foster, 118-164. SAGE Publications Ltd.
- El Observador. 2012a. “Mujica se va ‘al mazo’ si ‘el 60% no respalda’ liberalizar la marihuana”. 11 de julio de 2012. <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-se-va-al-mazo-si-el-60-no-respalda-liberalizar-la-marihuana-201271114200>.

- . 2012b. “El 66% de los uruguayos está en contra de la legalización de la marihuana”. 12 de julio de 2012. <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-66-de-los-uruguayos-esta-en-contra-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-201271220570>.
- Engeli, Isabelle, Christoffer Green-Pedersen y Lars Thorup Larsen. 2012. *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. Springer.
- Fernández Huidobro, Eleuterio. 2010a. “Legalizar”. *Las miradas del Ñato* (blog). 28 de septiembre de 2010. <https://fernandezhuidobro.wordpress.com/2010/09/28/legalizar/>
- . 2010b. “Marihuana”. *Las miradas del Ñato* (blog). 19 de noviembre de 2010. <https://fernandezhuidobro.wordpress.com/2010/11/19/marihuana/>
- Filardo, Verónica, Sebastián Aguiar, Clara Musto y Diego Pieri. 2012. “La marihuana provoca esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay”. En *Aporte universitario al Debate Nacional sobre Drogas*, 119-70. Montevideo: UdelaR/CSIC.
- Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo. 2012. “Estrategia por la vida y la convivencia”, 19 de junio.
- Garat, Guillermo. 2013. “Un siglo de políticas de drogas en Uruguay”. Análisis No. 1/2013. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>.
- . 2015a. *El camino: cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales 2014*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas/Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11201.pdf>.
- . 2015b. “Del delito a la regulación: marihuana y seguridad en Uruguay, 1900-2015”. Anuario 2015 de la seguridad regional en América latina y el caribe. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2015.pdf>.
- Garibotto, Giorgina. 2010. «Cárceles y drogas en Uruguay». *Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam/Washington: Transnational Institute/Washington Office on Latin America.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

- Gerring, John. 2016. *Case Study Research: Principles and Practices*, 2^a ed. Cambridge University Press.
- Heichel, Stephan, Christoph Knill y Sophie Schmitt. 2013. "Public policy meets morality: conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change". *Journal of European Public Policy* 20 (3): 318-34. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761497>.
- Hoffmann, Jonas von. 2019. "Commentary on Queirolo et al. (2019): The Importance of 'Top-down' Support for Processes of Marijuana Legalization". *Addiction* 114 (7): 1322-23. DOI: 10.1111/add.14581.
- Hurka, Steffen, Christian Adam y Christoph Knill. 2017. "Is Morality Policy Different? Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change: Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change". *Policy Studies Journal* 45 (4): 688-712. <https://doi.org/10.1111/psj.12153>.
- Inglehart, Ronald. 1971. "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies". *The American Political Science Review* 65 (4): 991-1017. <https://doi.org/10.2307/1953494>.
- Jacobs, Alan. 2015. "Process tracing the effects of ideas". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, 41-73. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph. 2013. "The Study of Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective". *Journal of European Public Policy* 20 (3): 309-317. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761494>.
- Lissidini, Alicia e Inés Pousadela. 2018. "El experimento uruguayo: Actores políticos y sociales en el proceso de regulación del cannabis". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 7 (14): 367-92. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1918>.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte. 2006. "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas". *Política. Revista de Ciencia Política* 47: 29-54.
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review* 32 (4): 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>.

- Mooney, Christopher. 1999. "The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction". *Policy Studies Journal* 27 (4): 675-80. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1999.tb01995.x>.
- (ed.). 2001. *The public clash of private values: the politics of morality policy*. New York: Chatham House.
- Mooney, Christopher y Richard Schuldt. 2008. "Does morality policy exist? Testing a basic assumption". *Policy Studies Journal* 36 (2): 199-218. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00262.x>.
- Musto, Clara. 2017. "Regulating Cannabis Markets The construction of an innovative drug policy in Uruguay". Tesis doctoral, University of Kent y University of Utrecht.
- Naciones Unidas. 1988. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". Viena.
- Parsons, Craig. 2002. "Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union". *International Organization* 56 (1): 47-84. <https://doi.org/10.1162/002081802753485133>.
- . 2007. *How to Map Arguments in Political Science*. New York: OUP Oxford.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 1988. Decreto 69/988. Se crea la Junta Nacional para el Control de Narcotráfico y el Uso Abusivo de Estupefacientes.
- . 1999. Decreto N° 346/999. Política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas. Represión del narcotráfico y delitos conexos. Junta Nacional de Drogas.
- Presidente de la República. 1996. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Estupefacientes y drogas. Se modifican, amplíaan y actualizan disposiciones del Decreto-ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974. Distribuido 705.
- . 2012. Repartido N° 945. Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución, Sesión 40a, Especial. 14 de agosto.
- Queirolo, Rosario. 2020. "Uruguay: The first country to legalize cannabis". En *Legalizing cannabis: experiences, lessons and scenarios*, editado por Tom Decorte, Simon Lenton y Chris Wilkins, 116-30. Londres: Routledge.

- Queirolo, Rosario, Cecilia Rossel, Eliana Álvarez y Lorena Repetto. 2019. "Why Uruguay Legalized Marijuana? The Open Window of Public Insecurity". *Addiction (Abingdon, England)* 114 (7): 1313-21. <https://doi.org/10.1111/add.14523>.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre Editores
- Repetto, Lorena. 2013. "Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública". Tesis de licenciatura, Universidad de la República, Montevideo.
- . 2014. "Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (1): 119-41.
- República Oriental del Uruguay. 1994. "Ley N° 16.579. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptada en Viena". Diario Oficial.
- . 2012. "Ley 19.007. Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína". Diario Oficial.
- . 2014. "Ley N° 19.172. Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución". Diario Oficial.
- Rivera-Vélez, Luis. 2017. "La agenda de derechos en Uruguay. Del movimiento social a las políticas públicas en el gobierno de José Mujica". *Nuevo mundo mundos nuevos*, junio. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70657>.
- Romani, Milton. 2010. Memorando. De Secretario General SND a Presidente de la República. "Problema Drogas: Compromiso de Todos".
- Rotella, Sebastián. 2001. "Uruguay Leader Backs Drug Legalization - Los Angeles Times". Los Angeles Times. 28 de enero de 2001. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2001-jan-28-mn-18084-story.html>.
- Schmidt, Vivien. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Sienra Müller, Christian y Guillermo Draper. 2017. *Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo*. Penguin Random House.

- Silva Forné, Diego. 2016. *Drogas y derecho penal en el Uruguay: tolerancia, prohibición, regulación: evolución del derecho uruguayo, su doctrina y jurisprudencia: análisis de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Tatalovich, Raymond y Byron Daynes (eds.). 1998. *Moral controversies in American politics: cases in social regulatory policy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Walsh, John y Geoff Ramsey. 2015. “Uruguay’s Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges”. Reporte. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative. The Brookings Institution.
<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>
- Yin, Robert. 2018. *Case study research and applications: Design and methods*, 6ª ed. SAGE.