



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD
(ILAESP)**

**CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA,
SOCIEDAD, ESTADO Y POLÍTICA EN
AMERICA LATINA**

**CAMBIO EN LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DROGAS EN URUGUAY:
DEL ABORDAJE PROHIBICIONISTA A LA VISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS**

IGNACIO HORMINNOGUEZ

Foz do Iguaçu

2014



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMÍA, POLÍTICA Y SOCIEDAD
(ILAESP)**

**CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA,
SOCIEDAD, ESTADO Y POLÍTICA EN
AMERICA LATINA**

**CAMBIO EN LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DROGAS EN URUGUAY:
DEL ABORDAJE PROHIBICIONISTA A LA VISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS**

IGNACIO HORMINOGUEZ

Ignacio Horminoguez
Trabajo de Conclusión de Curso presentado al
Instituto Latinoamericano de Economía, Política y
Sociedad, como requisito parcial a la obtención del
título de Licenciada en el curso de Ciencia Política y
Sociología, Estado y Sociedad en América Latina.

Orientador: Profesor Doctor Flavio Gaitán

Foz do Iguaçu

2014

IGNACIO HORMINOGUEZ

**CAMBIO EN LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DROGAS EN URUGUAY: DEL
ABORDAJE PROHIBICIONISTA A LA VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latinoamericano de Economía, Política y Sociedad, como requisito parcial a la obtención del título de Licenciada en el curso de Ciencia Política y Sociología, Sociedad, Estado y Política en América Latina.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Flavio Gaitán

UNILA

Prof. Dr. Wolney Carvalho

UNILA

Foz do Iguaçu, 15 de diciembre de 2014

Dedico este trabajo a Marisa y a Oscar, quienes con esfuerzo y dedicación, inculcaron el amor al conocimiento y a la libertad.

Sólo cuando es productivamente activo, puede el hombre encontrarle un sentido a su vida y, aunque así goza la vida, no está aferrándose a ella codiciosamente. Ha renunciado a la codicia de tener y se realiza siendo; está colmado porque está vacío; es mucho porque tiene poco. **Erich Fromm**

HORMINOGUEZ, Ignacio. Cambio en la política pública sobre drogas en Uruguay: del abordaje prohibicionista a la visión de derechos humanos. 2014. Trabajo de conclusión de curso de la carrera Ciencia Política y Sociología, Sociedad, Estado y Política en América Latina. Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2014.

Resumen

La reglamentación de las drogas a nivel global, así como las políticas públicas de los estados nacionales para regular aspectos relacionadas a las mismas, remiten a un paradigma dominante

basado en el prohibicionismo y la criminalización. Se buscó testear si la nueva política pública en relación al cannabis en Uruguay fue fundamentada en principios que buscaron superar el abordaje prohibicionista, y si la adopción de la perspectiva de Derechos Humanos está relacionada con la orientación ideológica del gobierno, por lo que la nueva reglamentación del cannabis debería expresar dicha conexión entre ideología y política pública. Se busco identificar cuáles fueron los factores que explicaría el pasaje de un modelo prohibicionista a otro fundamentado en los Derechos Humanos y cómo se produce la transición entre ambos modelos. El trabajo pretendió analizar el ciclo de la nueva política pública en Uruguay (en sus etapas predecisorias) en relación al cannabis y su reglamentación, enmarcando a la misma dentro del periodo de 2000-2013. El resultado indico que la política pública como proceso social fue una expresión de la lucha de las organizaciones sociales relacionadas al cannabis, las juventudes de partidos de izquierda, la discusión dentro de la academia, de su evolución dentro del sistema político, de los cambios producidos en la administración a partir de la creación de la JND, junto con la asunción del frente amplio y su nuevo enfoque sobre drogas. Estos son los factores que explicarían el comienzo del pasaje de un modelo de tipo sanitario y represivo, para otro fundado en la reducción de riesgos y en los derechos humanos, y lo que explicaría la relación entre la ideología y la agenda.

Palabras claves: política pública, estado, regulación, cannabis, derecho humanos.

Resumo

O regulamento de drogas em o mundo todo, bem como as políticas públicas dos Estados nacionais para regular os aspectos relacionados as mesmas, referindo-se a um paradigma dominante baseada na proibição e criminalização. Procurou-se testar se a nova política pública de cannabis no Uruguai foi fundada em princípios que buscavam superar a abordagem proibicionista, e se a adoção da perspectiva dos direitos humanos está relacionada com a orientação ideológica do governo, porém, o novo regulamento sobre o cannabis deveria expressar a conexão entre a ideologia e políticas pública. Busco-se identificar quais foram os fatores que explicam a passagem de um modelo proibicionista para outro com base nos direitos humanos e como se da à transição entre os dois modelos. O trabalho teve como objetivo analisar o ciclo da nova política pública no Uruguai (em seus estágios predecisorias) em relação à cannabis e sua regulamentação dentro do período de 2000-2010. O resultado indica que a política pública como processo social foi uma expressão da luta de organizações sociais relacionadas ao cannabis, às organizações de jovens de partidos de esquerda, a discussão dentro da academia, sua evolução dentro do sistema político, das mudanças na administração na criação da JND, juntamente com a assunção da Frente Ampla e sua nova abordagem para as drogas. Estes são os fatores que explicam o início da passagem de um modelo de saúde e da repressão, a uma baseada na redução de risco e os direitos humanos, o que poderia explicar a relação entre ideologia e agenda.

Palavras-chave: políticas públicas, regulação, estado, maconha, direitos humanos.

Lista de ilustraciones

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Gasto de EEUU en el extranjero y precios minoristas de cocaína..... | 14 |
| Figura 2 – Modelo de Flujos múltiple: | 24 |
| Figura 3- El ciclo de la política pública | 27 |
| Figura 4 – Cuadro % de uruguayos en contra de la reglamentación..... | 41 |
| . | |
| Figura 5- Grafico sobre encuesta sobre proyecto de ley | 42 |
| Figura 6- Cuadro porcentajes a favor y en contra según partidos | 42 |
| Figura 7- Gráfica de acuerdo con el proyecto según partidos | 42 |

Sumario

Introducción.....1

Capítulo 1

1.a La reglamentación de las drogas10

1.b El fracaso del prohibicionismo.....12

Capítulo 2

2. a Breves consideraciones sobre el Estado y las Políticas Públicas 16

2. b Las Políticas Públicas.....19

2. c Modelos de formulación y análisis.....20

Capítulo 3

3. a Estratégica metodológica: Análisis del ciclo de política pública del cannabis.....25

3. b Identificación del problema.....28

3. c Evolución histórica de la cuestión.....30

Capítulo 4

4.1 La definición del problema y el enfoque conceptual.....33

| | |
|--|----|
| 4.2. Formulación de la Agenda | 37 |
| 4.3 Actores destacados y sus posturas..... | 40 |
| 4.4 Política Pública e Ideología..... | 50 |
| 4.5 Conclusiones..... | 55 |

Cambio en la política pública sobre drogas en Uruguay. Del abordaje prohibicionista a la visión de Derechos Humanos

Capítulo 1

1.a La reglamentación de las drogas

La reglamentación de las drogas a nivel global, así como las políticas públicas de los estados nacionales para regular aspectos relacionadas a las mismas, remiten a un paradigma dominante basado en el prohibicionismo y la criminalización (Cardoso:2010). En los últimos años el debate sobre las drogas se ha extendido a gobiernos, comunidades epistémicas y organizaciones gubernamentales, en particular a partir de nuevas concepciones que buscan promover un abordaje basado en una mirada más integral, que va mas allá de la visión sanitaria y represiva e incursiona sobre la agenda de derechos.

Diferentes organizaciones dependientes del sistema de Naciones Unidas como la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD) junto con algunas organizaciones y fundaciones privadas como la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia han ocupado un papel central en el debate sobre drogas, suministrando información y sugerencias con sus investigaciones. La comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia parte de supuestos distintos a los sustentados por la ONU y sus organismos, entendiendo que la estrategia debe tomar otros rumbos para que los resultados sean positivos para América Latina.

Un tiempo después de que en Uruguay se aprobara la nueva reglamentación, la ONU por primera vez en marzo de 2014 manifestó que la despenalización de ciertas drogas sería un cambio positivo, coincidiendo con los cambios que se estaban produciendo en Uruguay.

La institución liderada por Fernando Enrique Cardozo, Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia¹ es una de las organizaciones que a través de sus investigaciones pone en tela de juicio al paradigma dominante sobre drogas, así como las problemáticas que dicha

¹ Esta Comisión es administrada por una ONG brasilera denominada Viva Rio. Fue establecida para examinar la evolución de los problemas de drogas en América Latina, para buscar políticas alternativas que sean más eficaces para luchar contra la delincuencia y los problemas sociales y de salud asociados con el mercado de las drogas. Esta comisión es apoyada por la Open Society Institute, el Instituto Fernando Henrique Cardoso, la ONG Viva Rio y el Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

estrategia genera para América Latina. En su informe del año 2009, la comisión muestra que bajo el modelo prohibicionista ha existido un aumento del crimen organizado así como del tráfico internacional, ya que se han disparado los niveles de violencia que afecta particularmente a los más pobres y jóvenes (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009). La organización no culpa a las grandes potencias, pero si expresa que los EEUU y la Unión Europea son corresponsables de los problemas de la región porque son los mayores consumidores de las drogas producidas en América Latina. En este sentido la comisión (2009; 10).expresa que:

El modelo actual de política de represión de las drogas está firmemente arraigado en prejuicios, temores y visiones ideológicas. El tema se ha transformado en un tabú que inhibe el debate público por su identificación con el crimen, bloquea la información y confina a los consumidores de drogas a círculos cerrados donde se vuelven aún más vulnerables a la acción del crimen organizado.

Este análisis plantea discutir el paradigma vigente, presentándose como un nuevo modelo que basa sus presupuestos en los datos científicos, y no en presupuestos de tipos morales e ideológicos. Se basa más en estudios científico y no en principios ideológicos, donde se incluya a la sociedad civil sin criminalizarla. Se pretende poner freno al crecimiento del crimen organizado y su influencia en las instituciones democráticas, al aumento de los niveles de violencia así como al reconocimiento de la negación de formas ancestrales de relación del individuo con las sustancias. Este circuito sistémico de producción y consumo de drogas hace de América Latina una zona vulnerable, por lo que el nuevo ordenamiento dado al cannabis por el Uruguay estaría marcando el pasaje a lo que la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia denomina como el cambio de una “zona-problema a una zona – pionera”, transito caracterizado por la implementación de soluciones innovadoras para la cuestión de las drogas (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: 2009).

Compartiendo muchos de estos presupuestos expresados por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, desde el Uruguay se vienen llevando a cabo cambios desde una perspectiva “contra hegemónica” con respecto al ordenamiento legal sobre la temática que existe en el mundo hoy en día. En ese sentido, la elaboración teórica de la nueva política pública sobre el cannabis se enmarca dentro de lo que el gobierno uruguayo denomina como

“Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas periodo (2011– 2015)”, elaborado por la Junta Nacional de Drogas del Uruguay.

Esta nueva estrategia llevada a cabo en uruguay busca poner en discusión pública el actual ordenamiento sobre la cuestión, estructurada por tres convenciones destacadas: la Convención Única Sobre Estupefacientes (1961), la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Estas delinearon el enfoque sobre el control y regulación de las drogas, por lo que las políticas de control de la oferta y el abastecimiento en el control de la demanda se volvieron hegemónicas, se transformaron en la matriz de diseño de políticas públicas de los distintos Estados (Junta Nacional de Drogas, 2011).

En un documento emitido por la agencia EFE², la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) entiende que la 'despenalización' del consumo de drogas puede ser una forma eficaz de 'descongestionar' las cárceles, redistribuir recursos para asignarlos al tratamiento y facilitar la rehabilitación

Teniendo en cuenta las implicaciones que el narcotráfico trae para los Estados latinoamericanos, consideramos pertinente el análisis de la nueva política pública en Uruguay, teniendo en cuenta que representa un caso pionero asociado a una nueva forma de entender la problemática de las drogas a nivel regional. La implementación de una política pública más eficiente, podría servir de alicate para que el resto de los países latinoamericanos comiencen a revisar los fundamentes de sus políticas públicas en relación a las drogas, abriendo camino a nuevas experiencias.

En la medida que el paradigma prohibicionista está basado en prioridades de seguridad pública y criminalización, el cual asume al consumo como enfermedad, su superación implicaría incorporar aspectos multidisciplinares bajo una mirada más integral, donde se incorporen conocimientos desde múltiples áreas (medicina, sociología, seguridad, derechos). La discusión sobre las drogas es, en última instancia, una disputa política, razón por la cual es necesario desentrañar los nuevos presupuestos de la nueva política pública, y visualizar así quiénes ganan y que ganan al respecto.

1. b El fracaso del prohibicionismo

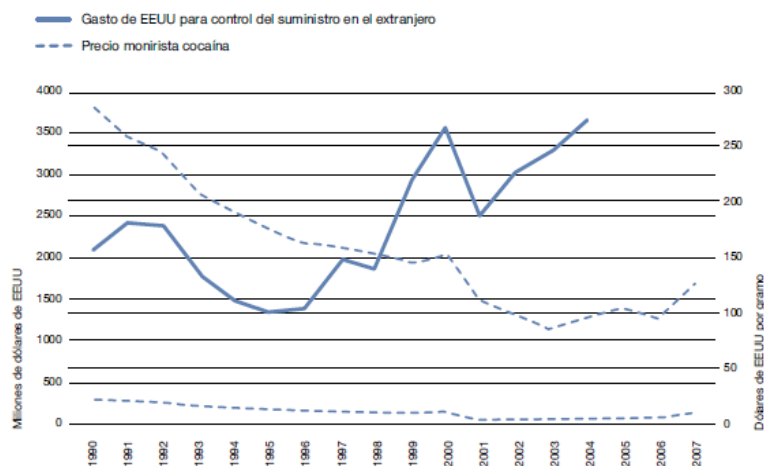
²<http://www.efe.com/efe/noticias/espana/sociedad/onu-sugiere-por-primera-vez-despenalizacion-del-consumo-drogas/1/5/2259625>

Si observamos la situación del mercado mundial sobre drogas desde una perspectiva sistémica, podemos considerar que la categoría de centro- periferia e incluso la de dependencia, pueden ser las apropiadas para entender el fenómeno. Al igual que su posición dentro del sistema- mundo capitalista, América Latina juega, dentro del mercado global de las drogas, un papel esencial como productor más que consumidor, mientras que los centros de poder liderado por los EEUU se constituyen como los polos consumidores por excelencia. El informe mundial sobre drogas expresa que “el consumo de cocaína todavía se concentra más en América, Europa y Oceanía, en tanto que prácticamente toda la producción mundial se realiza en tres países de América del Sur” (UNODC: 2014).

Desde la comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia se establece que la crítica hacia los Estados Unidos proviene de que, como mayor consumidor de cocaína del mundo no ha aplicado políticas de reducción del consumo a nivel interior, por lo que la demanda en América latina ha crecido con el mismo consumo, así como las desastrosas consecuencias que el tráfico genera para los países latinoamericanos. En la medida que el gasto norteamericano crece en la llamada guerra contra las drogas (como sucedió, por ejemplo, con el Plan Colombia) los precios de las sustancias han venido decreciendo y su producción solo ha ido cambiando de posición geográfica dentro del continente latinoamericano. El grafico N. 1 muestra el fracaso de la guerra a las drogas dado el aumento paulatino que tuvo la producción y el descenso de los precios, inversamente proporcional al gasto de los EEUU en combate a las drogas en el extranjero.

Figura 1

Gráfico 3: Gastos de EEUU en el Extranjero en la Guerra a las Drogas y Precios Minoristas de la Cocaína, 1990 - 2006



Notas: Datos de gastos para el control de suministro de drogas en el extranjero para los años 2005, 2006 y 2007 no estaban disponibles. Fuente: Gastos: Washington Office on Latin America 2005; Precios: Naciones Unidas, 2008.

Fuente: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2010, p. 23)

El modelo prohibicionista basado en la política de represión de la producción y la criminalización del consumo ha traído consecuencias problemáticas para los países latinoamericanos. América latina sigue siendo el mayor productor de cocaína y uno de los mayores de marihuana del mundo. Según el reporte mundial sobre drogas del año 2014 de la UNODC, las incautaciones mundiales de cocaína ascendieron a 671 toneladas en 2012, en comparación con las 634 toneladas incautadas en 2011, siendo que el principal aumento de las cantidades de cocaína incautadas se producen en América Latina y Europa Occidental, producida básicamente en tres países de Latinoamérica (Perú, Bolivia y Colombia). En relación al cannabis, el cultivo y la producción de hierba de cannabis ("marihuana") sigue siendo generalizada, mientras que la producción de resina de cannabis ("Hachís") se mantiene confinado a unos pocos países en el Norte África, el Medio Oriente y Asia sudoccidental.

En relación a América Latina, el documento expresa (UNODC, 2014, p.12):

“In South America, cocaine consumption and trafficking have become more prominent, particularly in Brazil due to factors including its geographical location and a large urban population.”

Este paradigma dominante se manifiesta en políticas públicas basadas en el control de la oferta a través de la criminalización y con el abstencionismo para controlar la demanda.

En contraposición a este modelo, en Uruguay se viene desarrollando desde hace un tiempo hasta esta parte una nueva visión sobre la problemática de las drogas. Desde hace más de veinte años organizaciones sociales y juventudes políticas del FA vienen trabajando en el tema de las drogas y sus problemáticas a nivel regional y global. El propio Estado ha venido modificando paulatinamente la forma de cómo encarar el tema de las drogas a nivel legislativo. En particular desde la asunción del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) se han llevado a cabo modificaciones importantes como el reordenamiento de la Junta Nacional de Drogas.

En ese sentido, se ha elaborado un proyecto denominado *Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas* periodo (2011 – 2015) llevado adelante por la JND (Junta Nacional de Drogas), fundamentando su presupuesto ya no desde una perspectiva del prohibicionismo, sino a través de un abordaje de las drogas que tiene en cuenta las garantías inherentes a los derechos humanos, individuales y colectivos. Esto se enmarca también en una coyuntura nacional con aumentos en ciertos delitos asociados al narcotráfico, como los “ajustes de cuenta”, por ello, el Frente Amplio elaboró un documento denominado “Estrategia por la vida y la convivencia, estrategia de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Esta estrategia está centrado en tres definiciones claves: el ejercicio de la autoridad; la práctica de la reciprocidad y el desarrollo de la convivencia. Dentro de este documento se hace referencia, por primera vez a la legalización regulada y controlada de la marihuana, por lo que la nueva reglamentación del mercado del cannabis se inscribe dentro de esta coyuntura internacional dominada por la hegemónica del paradigma prohibicionista y por la aparición de fenómenos violentos asociados al narcotráfico en el país.

En base a la discusión presentada up supra, el trabajo busca testear de las siguientes hipótesis:

- i. La nueva política pública en relación al cannabis en Uruguay fundamentada en principios que buscan superar el abordaje prohibicionista
- ii. La adopción de la perspectiva de Derechos Humanos está relacionada con la orientación ideológica del gobierno, por lo que la nueva reglamentación del cannabis debería expresar dicha conexión entre ideología y política pública.

El objeto de estudio de este trabajo es analizar la nueva política pública sobre drogas en Uruguay, como propuesta alternativa para enfrentar determinadas problemáticas asociadas al modelo prohibicionista imperante en Uruguay y en la región.

Se busca identificar cuáles son los factores que explican el pasaje de un modelo prohibicionista a otro fundamentado en los Derechos Humanos y cómo se produce la transición entre ambos modelos. En ese sentido, interesa analizar continuidades y rupturas entre los abordajes prohibicionistas y de Derechos Humanos, poniendo el acento en la identificación de los factores que generaron ventanas de oportunidad para la transición hacia el paradigma garantista. Para ello, se describirá el ciclo vital de la política pública en Uruguay en relación al cannabis y su nuevo ordenamiento, que tenga en cuenta la historia y el dinamismo de los actores.

Por medio de una definición de política pública que sea pertinente para dar cuenta del ciclo de política desde su formulación hasta la implementación, que indique quién se beneficia y qué se gana, que entienda que la identificación del problema y su conversión en política pública no es un mero problema técnico, porque este envuelve valores e intereses que están condicionados por cuestiones ideológicas y por proyectores políticos que reflejan las relaciones de poder entre los actores sociales (Zavaris:2004).

Entendiendo que se desarrolla en una realidad como un campo de relaciones complejas y contradictorias entre fuerzas sociales, el análisis del ciclo de la política pública debe tener en cuenta como se define el problema y como pasa a formar parte de la agenda, como se formulan propuestas de intervención y como se las implementa (Landwerlin:1998).

Capítulo 2

2. a Breves consideraciones sobre el Estado y las Políticas Públicas

El modelo que el analista cree que es útil para comprender la relación entre la sociedad y el Estado es determinante para el análisis y la elaboración de las políticas públicas, en cierta medida los resultados pueden variar según la postura que se adopte inicialmente. Al mismo tiempo, entender una definición del Estado no implica desechar las otras herramientas metodológicas de otras visiones sobre el asunto. Cuatro visiones sobre el Estado podrían ser descritas; la Pluralista, la Marxista, la Elitista y la Corporativista (Dagnino: 2006).

La visión Pluralista, enfatiza las restricciones sobre el Estado de los grupos de presión en las diversas áreas donde se desarrollan las políticas públicas, las políticas expresarían las preferencias de estos grupos, concibiendo al propio Estado como uno de estos grupos de presión, una institución más. El Pluralismo posee una visión profundamente individualista, y entiende a la democracia real a la procedimental, la *Poliarquía* de Dahl (1971), aquella que se sustenta en el voto universal y la regla de las mayorías. Por eso, adoptar la posición Pluralista significa para Dagnino adoptar una visión incremental (opuesto al racional) sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. La visión elitista es presentada muchas veces como una extensión de la pluralista, presentándose como una superación de la misma al aceptar la existencia de las elites.

Mientras la visión marxista, marca la influencia de los intereses económicos en la acción política, al mismo tiempo que ve en el Estado un medio para la manutención de la hegemonía de una clase en particular. Una postura marxista instrumentalista puede ser la empleada por Miliband, que sostiene que el Estado liberal es un instrumento directamente controlado por la clase capitalista y condenada a actuar bajo sus intereses, por ello los capitalistas, las elites y la burocracia forman un grupo coheso en función de su origen de clase común. Una segunda postura marxista es la de Poulantzas, aquella que percibe al Estado como árbitro entre fracciones de clase dominantes, entendiendo a la burocracia estatal como un segmento independiente de la clase dominante, aunque al servicio de sus intereses a largo plazo. La tercera postura marxista descrita por Dagnino es la funcionalista, aquella representada por O'Connor, que indica que la organización estatal está condicionada por el mantenimiento de la acumulación capitalista. El Estado cumple las funciones de preservar el orden, la promoción de acumulación de capital, y la creación de condiciones para la legitimación. La postura estructuralista dentro del marxismo está representada en la figura de Althusser, el Estado visto como cohesionador, con la función de organizar a las clases dominantes y desorganizar a las clases subordinadas.

La cuarta postura sería la visión corporativista, donde se mantiene el énfasis en los grupos de presión como parte integrantes del Estado. Este, es el mecanismo de control de los conflictos entre los grupos subordinándose a las intereses de los estados nacionales a largo plazo, creyendo que los individuos pueden ser mejor representados a través de instituciones corporativas ocupacionales en vez de partidos políticos.

Mas allá de las posturas de las distintas perspectivas teóricas, es importante la postura que adopte el investigador al interpretar y definir de una forma particular al Estado, siendo que la política pública es siempre en relación a este actor tan importante.

Entiendo que mas allá de los intereses de clase y las motivaciones económicas, **creo en la** idea de cierta “autonomía relativa” del Estado y de su compleja red de instituciones y burocracias. Entendiendo que se ha pretendido ver al Estado como mero arbitro entre clases o grupos o elites, pero que el mismo tiene autonomía relativa de los intereses directos de clases, grupos o elites, pienso que se debe remarcar la acción del gobierno y su relación con sus bases programáticas e ideológicas. De esa forma, se concibe a la política pública como esa expresión del gobierno haciendo o dejando de hacer en relaciona a problemas, y esto no puede disociarse de los elementos ideológicos y de los proyectos políticos, que en última instancia son el reflejo de las relaciones de poder entre actores sociales.

2. b Las Políticas Públicas

La política pública como área de conocimiento y disciplina académica nace en Estados Unidos, distanciándose de la trayectoria europea que había estado centrada en el estudio del Estado y las instituciones. Mientras que en Europa el área de Política Pública surge sobre trabajos basados en el papel del Estado y del gobierno, en Estados Unidos surge en el mundo académico con énfasis en el estudio de la acción de los gobiernos.

El presupuesto analístico que rigió la constitución y consolidación de los estudios sobre políticas públicas, es que, en democracias estables, aquello que el gobierno hace o deja de hacer, es posible de ser formulado científicamente (Souza: 2006). El estudio de políticas públicas abre la tercera línea de investigación de la ciencia política norteamericana, la primera había surgido sobre el estudio de instituciones, enfocada en la preocupación de la limitación de la tiranía y las pasiones humanas, mientras que la segunda línea estaba orientada en el estudio de las organizaciones locales, vistas como virtud cívica para la promoción del “buen gobierno”.

Al rastrear el desarrollo del área de políticas públicas, la autora afirma que los grandes padres fundadores del área de las políticas públicas son H. Laswell, H. Simon, C Lindblom y David Easton (Souza, 2006,). Laswell (1936) por ejemplo, introdujo el concepto de policy análisis (análisis de política pública) intentando establecer relaciones entre grupo sociales, grupos de interés y gobiernos. Lindblom estableció cuatro variables: la formulación, el

análisis, las relaciones de poder y la integración de las relaciones de las diferentes fases del proceso decisorio.

Simon (1957) introdujo el concepto de racionalidad limitada de tomadores de decisiones (policy makers), la racionalidad de quienes toman las decisiones públicas es siempre limitada, tanto por problemas como la información incompleta o imperfecta en cuando toma de decisiones, o el interés de los tomadores de decisiones. De todas formas, Simon creyó que esta se puede maximizar de manera satisfactoria mediante la creación de estructuras (conjunto de reglas e incentivos) que encuadre el comportamiento de los actores.

Lindblom (1959; 1979) cuestionó el énfasis en el racionalismo de Laswell y Simon y propuso la incorporación de otras variables para la formulación y el análisis de políticas públicas como las relaciones de poder y la integración de las diferentes etapas del proceso de decisorio. Por ello, Lindblom creyó necesario incorporar otros elementos de su diseño y su análisis más allá de las cuestiones de racionalidad, e incursionó en el análisis del papel de las elecciones, las burocracias, los partidos políticos y grupos interés.

Easton (1965) contribuyó con su definición sobre política pública como un sistema, relación entre formulación y el ambiente donde las políticas públicas reciben *inputs* desde los partidos, de los medios de comunicación y de los grupos de interés. Easton contribuye en esta área al definir las políticas públicas como un sistema, es decir, como una relación entre la formulación, resultados, y el medio ambiente. Desde una perspectiva biológica plantea que lo que se busca es el equilibrio para sobrevivir, la vida política institucional es percibida cuando se recibe los *inputs* que provienen del ambiente externo (económico, religioso, cultural) que se transforman en *outputs* (salidas o respuestas) las que provocan nuevas cuestiones al modificar el ambiente. Esta visión está sustentada en una postura sobre el estado que deviene en una imagen sobre la Política pública particular, entiende como estatal todo lo intrínsecamente coercitivo, su carácter autoritario, coherente con su marco teórico en el que el Estado tiene la función de coerción social sobre los individuos para mantener la cohesión social.

Conforme a Souza (2006), Laswell construye una perspectiva histórica donde se observa el desarrollo de la construcción de una determinada temática, razón por la cual afirma que el análisis de las políticas responde a cuestiones como quién gana y qué gana, por qué y qué diferencia hace. Esto, es lo que definiría una política pública. Algunas definiciones hacen hincapié en el papel de la política pública en la resolución de problemas, por lo que

sobreestiman los aspectos racionales y procedimentales de las políticas públicas, argumentando que ignoran la esencia de la política pública, es decir, la lucha en torno a las ideas e intereses (SOUZA: 2006). Se puede añadir también que, en la medida que centra su foco en el papel de los gobiernos, estas definiciones dejan de lado los aspectos de confrontación y límites que rodean a las decisiones de los gobiernos, y al mismo tiempo deja de lado las posibilidades de cooperación que pueden ocurrir entre los gobiernos y otros instituciones y grupos sociales.

Desde un punto de vista teórico-conceptual, las políticas públicas, la política general, y social en particular, son campos multidisciplinarios, y su atención se centra en las explicaciones de la naturaleza de las políticas públicas y sus procesos. Por ello, Souza (2006) cree que una teoría general de la política pública implica una búsqueda para sintetizar teorías construidas en el campo de la sociología, la ciencia política y economía. Por ello cualquier teoría sobre políticas públicas debe explicar las relaciones entre los Estados, la política, la economía y la sociedad.

La formulación de las políticas se realiza en el estadio donde los gobiernos traducen sus plataformas electorales en programas y acciones, por ello la política pública es el campo del conocimiento que busca colocar “el gobierno en acción u omisión, si se fuera necesario, proponer cambios en la dirección o el curso de estas acciones. Para Souza, la política pública no debe entenderse solo como respuesta de grupos de intereses (pluralistas), tampoco debe entenderse forma elitista entendiendo que el Estado siempre opta por políticas por quiénes están en el poder, ni desde un marxismo ortodoxo que acentúa su correspondencia a intereses objetivos de clases sociales específicas. Cree en la interpretación teórica que sostiene la “autonomía relativa del Estado”, actuación autónoma pero influenciables desde dentro y fuera creando las condiciones para la implementación de objetivos de políticas públicas (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985). En este sentido, expresa:

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas

públicas e de governar não está empiricamente comprovada (SOUZA, 2006_8).

Diferentes autores presentan el ciclo de políticas como una sucesión de pasos, por lo que la identificación del problema asume una importancia nodal en el ciclo de políticas. En ese sentido, Milena Pavan Serafim (2012, p. 123) entiende que en el proceso de identificación del problema y la posterior conversión en política pública no debe ser entendido como algo estrictamente técnico:

(...) a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentados aos atores que participam do jogo político.

Serafim plantea distinguir semánticamente análisis y evaluación, donde el primero a diferencia de la evaluación, incorpora las reflexiones sobre las razones por las cuales la política no se presenta de una forma distinta, toma aspectos de valores e intereses de los actores, mientras que la evaluación se ocupa de la apreciación del resultado de la política utilizando categorías como eficiencia, eficacia e efectividad.

2. c Modelos de formulación y análisis

Fueron desarrollados algunos modelos explicativos para entender mejor cómo y por qué el gobierno hace o deja de hacer alguna acción sobre la realidad social. Theodore Lowi (1964; 1972) desarrollo tal vez la más conocida tipología sobre las políticas públicas, a través de una máxima: la política pública hace la política. Para cada tipo de política pública encontrará diferentes formas de apoyo y rechazo ya que las disputas sobre su decisión irán a pasar a través de diferentes escenarios. La políticas publica puede asumir entonces cuatro formatos: el primero es políticas distributivas, decisiones tomadas por el gobierno que desconsiderando los recursos limitados, generan impactos mas individuales que colectivos al privilegiar ciertos grupos o regiones. El segundo puede ser el de políticas regulatorias, envolviendo a la

burocracia, políticos y grupos de interés. El tercero es el de políticas redistributivas, abarca mayor número de personas e impone ciertas pérdidas a algunos grupos específicos, y ganancias inciertas para otros (políticas sociales universales, sistema tributario y previdenciario). El cuarto son las políticas constitutivas, que lidian con procedimientos.

El incrementalismo

Lindblom (1979) elaboró un abordaje que considera a la construcción de las políticas como un proceso incremental. Otros autores, como Caiden / Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) trabajaron en un sentido similar, argumentando que los recursos gubernamentales para un programa no parten de cero, pero sí de decisiones marginales e incrementales que desconsideran cambios políticos o cambios sustantivos en los programas públicos, presentándose como decisiones gubernamentales incrementales o poco sustantivas. En cierta medida, la postura incrementalista posee una visión de que las decisiones tomadas en el pasado constriñen las decisiones futuras y limitan las capacidades del gobierno de adoptar nuevas políticas públicas.

El ciclo de la política pública

El ciclo de la política pública está compuesto por las siguientes etapas: definición de la agenda, identificación de alternativas, evaluación de las opciones, la selección de opciones, implementación y evaluación. Un abordaje que hace hincapié en gran medida en la definición de la agenda (*agenda setting*) y se pregunta por qué algunos temas entran en la agenda política, mientras que otros son ignorados. Algunas posturas del ciclo de las políticas públicas se centran más en los participantes del proceso decisorio, mientras que otros enfatizan el proceso de formulación de políticas públicas.

A la pregunta de cómo los gobiernos definen sus agendas, se dan tres tipos de respuestas. La primera se centra en los problemas, éstos vienen hacia la agenda cuando se supone que debemos hacer algo al respecto. El reconocimiento y la definición de los problemas afectan a los resultados de la agenda. La segunda respuesta se centra en la política en sí misma, es decir, cómo construir una conciencia colectiva sobre la necesidad de abordar un problema particular, y este se alcanzaría a través del proceso electoral, a través de cambios en los partidos de gobierno o por medio de cambios en las ideologías, combinado con la fortaleza o

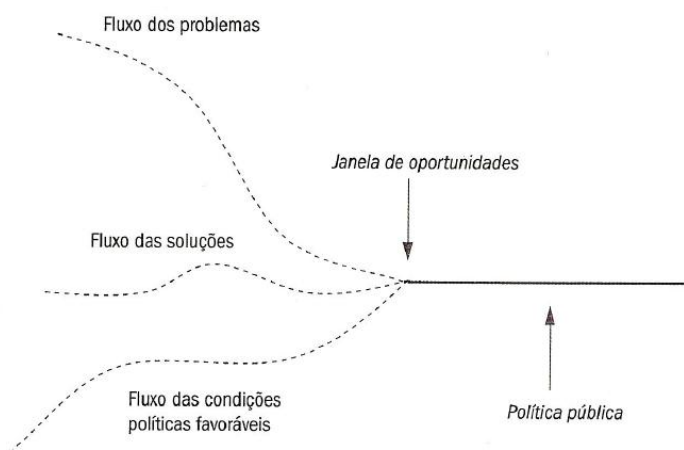
debilidad de los grupos de interés. De acuerdo con este punto de vista, “la construcción de una conciencia colectiva acerca de cierto problema es factor poderoso y decisivo en el establecimiento de la agenda” (Souza: 2006). La tercera postura se focaliza en los participantes, políticos, medios de comunicación, grupos de presión (visibles), burocracia, académicos, etc. (invisibles), siendo que los participantes visibles definen la agenda y los invisibles las alternativas.

El modelo “garbage can”

Este modelo fue elaborado por Cohen, March y Olsen (1972), partiendo del supuesto que las elecciones de las políticas públicas son hechas como si las alternativas estuvieran en una “lata de basura”. Existen varios problemas y pocas soluciones, siendo que las soluciones no serían detenidamente analizadas, dependiendo de las posibles soluciones que los *policy makers* tienen en el momento. Por ello para esta perspectiva, la comprensión del problema y de las soluciones es siempre limitada. En resumen, el modelo explica que son las soluciones las que buscan a los problemas. Este enfoque fue aplicado por Kingdon (1984) combinándolo con elementos del ciclo de las políticas públicas, especialmente la fase de establecimiento de la agenda (agenda setting), constituyendo el modelo de múltiples corrientes, o "múltiples flujos". Kingdon, considera las políticas públicas como conformadas por cuatro procesos: el establecimiento de una agenda de políticas pública; la consideración de las alternativas para la formulación de políticas públicas; la elección dominante entre el conjunto de alternativas disponibles y finalmente la implementación de la decisión. Este modelo *Multiple Stream* busca específicamente entender los dos primeros procesos (estadios pre-decisionario): la formación de la agenda (*agenda setting*) y las alternativas para la formulación de las políticas (*policy formulation*).

Este sistema dinámico de modelo de flujos establece que la agenda es definida como un conjunto de asuntos sobre los cuales el gobierno y las personas ligadas a él concentran su atención en un determinado momento. Kingdon plantea la existencia de tres flujos decisivos (*streams*) que siguen sus cursos independientes y que permean toda la organización. Si una cuestión o preocupación social percibida no despierta la acción gubernamental, esta no deriva en un problema, pero existe un momento dado en donde los flujos convergen y promueven un cambio de agenda.

Figura 2



Flujos múltiples: ventana de oportunidades y nacimiento de la política pública (Kingdon)

Cómo se percibe una determinada cuestiones social, cómo se la interpreta, cómo se llega a definir como problema, culmina en la acción gubernamental que sustenta su accionar en base al feedback, eventos, símbolos o crisis, indicadores que despierten la atención en el proceso decisorio de las acciones gubernamentales. Son estos indicadores que determinan la existencia del problema, fundamentan empírica y teóricamente el pasaje de una acción a un problema propiamente dicho.

Cambios en la agenda suceden cuando los tres flujos se unen, en un proceso denominado por Kingdon como *coupling*, o unión de flujos, que ocurre en momentos en que las *policy windows* se encuentran abiertas (Kingdon, 2003).

Modelo de coalición de defensa

El modelo de coalición de defensa³ (*advocacy coalition*) de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), discrepa con las interpretaciones de la política pública colocada por el ciclo de política y también con la postura de *garbage -can* por su poco poder explicativo sobre por qué se producen los cambios en la política pública.

³ Conjunto de actores públicos y privados (políticos, burócratas, lobbies, investigadores) que comparten creencias y objetivos y desarrollan actividades coordinadas de forma estable en el tiempo sobre una política pública. En cada *advocacy coalition* hay consenso alrededor de un conjunto de ideas en común (núcleo político) que genera cohesión en su seno, favorece la cooperación y evita conductas *free-riding*

La existencia de subsistemas relativamente estables se conjugaría con los acontecimientos externos, entendiendo que valores y creencias son elementos importantes a la hora de formular una política pública. “Cada subsistema que integra una política pública estaría integrado por coaliciones de defensa que se distinguen por sus valores, creencias y recursos que disponen” (Souza: 2006).

Este concepto pertenece a la familia de los *policy networks*, pero se diferencia en el sentido que no presupone la existencia de un único *network* dentro de un subsistema, el concepto de *advocacy coalition* asume la posibilidad de que dentro de un área de políticas haya dos o más redes de actores que intentan imponer sus estrategias a través de la argumentación, la persuasión y la manipulación.

Arenas sociales

En este modelo el foco está puesto en los emprendedores políticos (*policy makers*), ya que para que algo se transforme en problema, es preciso que las personas se convenzan de que tiene que ser hecho algo. Tres mecanismos existen para llamar la atención de los *policy makers*: indicadores que denoten el problema; desastres o repetición de un mismo problema; *feedback*, informaciones que muestran las fallas del actual modelo. Ellos son fundamentales para que los problemas lleguen a la agenda, constituyen los *policy community*, personas dispuestas a invertir recursos esperando retornos en un futuro.

Al constituirse redes sociales entre emprendedores (contactos, vínculos, conexiones), las instituciones, la estructura social y las características de individuos o grupos son entendidas como una cristalización de movimientos, cambio y encuentros entre las entidades en las múltiples redes que se ligan o superponen (Souza: 2006). Las redes constriñen las acciones y las estrategias, por ello este modelo tiene la particularidad de poder investigar los padrones de relaciones entre individuos y grupos. La clave está en las relaciones, los vínculos y los cambios entre entidades e individuos, y no en sus características.

Modelo do “equilibrio interrumpido”

Este modelo de "equilibrio interrumpido" (*punctuated equilibrium*) fue desarrollado por Baumgartner y Jones (1993), basado en nociones de la biología y la informática y caracteriza a la política pública por largos periodos de estabilidad interrumpidos por de inestabilidad que generan cambios en la política anterior, siendo que los subsistemas le permiten al sistema

político decisorio procesar las cuestiones de forma paralela, ir haciendo cambios en la medida que recopilo experiencias de la implementación y de la evaluación (Souza; 2006). Este modelo es importante en la medida que es útil para entender el lado incremental del funcionamiento del sistema político, así como ciertos cambios más radicales en las políticas públicas.

Modelo influenciado por el nuevo “gerencialismo público”

A partir de las políticas de reducción del déficit fiscal, y de los cambios en las visiones sobre el estado, fueron introducidos nuevos formatos en las políticas públicas en búsqueda de la eficiencia, en la suposición que las políticas públicas estaban fuertemente influenciadas por visiones redistributivas y distributivas, elementos que acompañaban la crisis ideológica y fiscal del estado. A partir de la influencia de los estudios de Olson (1965) se comenzó a enfatizar más la cuestión de la eficiencia⁴, racionalidad de las políticas públicas, que sería alcanzada por reformas de desregulación, privatización y reformas en el sistema social.

Ante el supuesto poder discrecionario de la burocracia y los políticos, se defiende la preeminencia de reglas renunciadas, eliminándose con la delegación de dichas funciones a instituciones independientes del juego político. Se ganaría así credibilidad dada la experiencia técnica de sus miembros, así como por estar fuera de las incertezas de los ciclos electorales. Al mismo, se incorporó otro elemento destacado que es la participación en la elaboración de la política, principalmente en las políticas sociales (presupuesto participativo).

En conclusión, se pueden extraer de todas las posturas ciertos elementos centrales como que: la política pública permite ver lo que el gobierno pretende hacer y lo que realmente hace, envuelve varios actores y niveles de decisión, siendo que los participantes informales también son importantes; no se limita a reglas y leyes; y es una acción intencional que busca alcanzar ciertos objetivos, principalmente a largo plazo (Souza, 2006). El principal foco analítico de la política pública está en la identificación del tipo de problema que se intenta resolver, y en la llegada de ese problema al sistema político (*politics*) y a la sociedad política (*polity*).

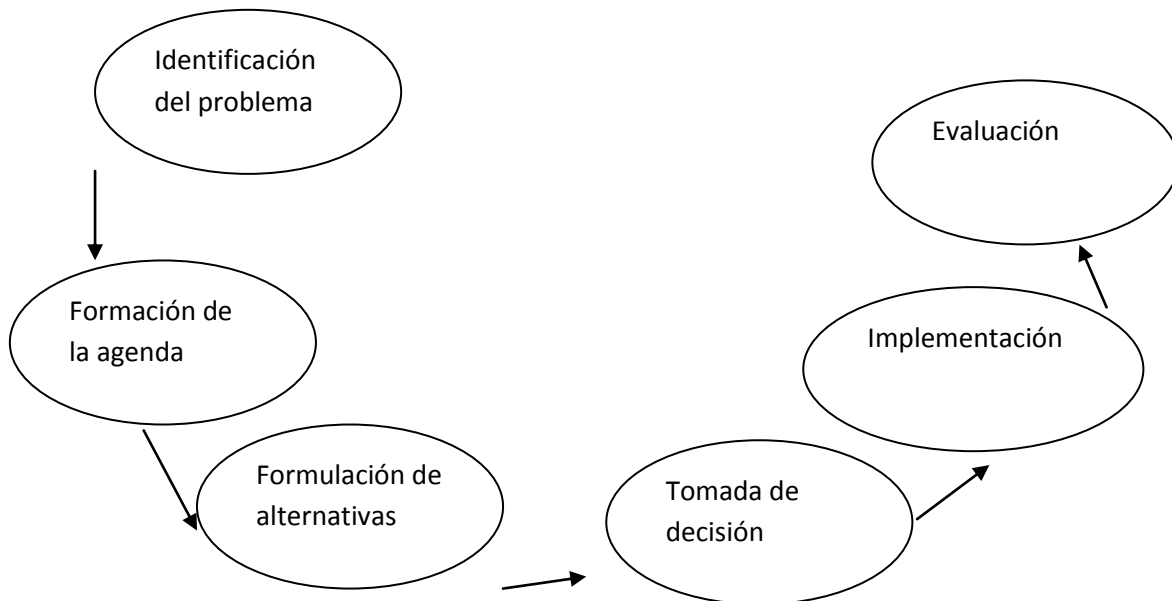
⁴ Eficiencia es relación entre objetivo y gasto. Eficacia entre metas y cumplimiento efectivo.

Capítulo 3

3.a Estratégica metodológica: Análisis del ciclo de política pública del cannabis

En base a la discusión presentada, la opción metodológica consiste en el análisis del ciclo de políticas, rescatando el carácter eminentemente político (sujeto a tensiones y luchas) de todo proceso de producción de políticas públicas. Existen diferentes abordajes sobre el ciclo de políticas, aunque en general, todas lo presentan como una acción derivada de diferentes fases sucesivas. En la primera fase (identificación del problema) una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales, sindicatos, gremios partidos, organizaciones sociales, que perciben el problema y lo expresan, solicitando una acción pública y la inscripción del problema en la agenda del sistema político (agenda setting).

Figura 3 El ciclo de política pública.



Fuente: Wildavsky (1979)

En la segunda fase (formación de la agenda), luego de ingresado a la agenda, la administración propone uno o varias soluciones al problema (policy formulation). En tercer lugar, los actores e instituciones encargadas de tomar las decisiones, examinan las soluciones y deciden una respuesta, y finalmente la implementación práctica de la decisión, generalmente

es la administración la encargada de implementar la decisión. Al final de cada problema y los impactos causados por la implementación, será evaluada por los actores sociales y políticos (policy evaluation).

Para enriquecer el análisis, creo pertinente recuperar las críticas realizadas por Deubel (2002) al modelo de ciclo de política. El autor, plantea cierta debilidad del modelo de ciclo de política pública, producto de la acentuada delimitación que realiza del espacio de confrontación entre hacedores de políticas (*policy makers*), y los que reciben los resultados. Esto, ocultaría el dato de que las políticas públicas constituyen una dimensión de la actividad política de la sociedad. Las políticas públicas son elementos de un proceso más amplio de regulación de política y de legitimación de la sociedad. Son elementos de participación política que interactúa con las formas tradicionales de participación política.

Además, no permite explicar cuáles son las condiciones que transforman el proceso de una fase a otra, sitúa la evaluación solo al final del proceso, y tiende a privilegiar un modelo de arriba hacia abajo (top - down) que favorece el punto de vista de los legisladores. (Deubel, 2002) Por último, el recorte de la política en varias etapas distintas, conceptual, temporalmente, y bajo una representación lineal, dificulta mostrar las conexiones entre las fases, obstaculizando el establecimiento de donde empieza y termina cada una.

Teniendo en cuentas estos elementos, el trabajo pretende analizar el ciclo de la nueva política pública en Uruguay (en sus etapas predecisorias) en relación al cannabis y su reglamentación, enmarcando a la misma dentro del periodo de 2000-2013. Para ello, se analiza la evolución histórica de la cuestión en el país a través del análisis de bibliografía específica sobre historia del Uruguay contemporáneo, específicamente aquella bibliografía relacionada a las drogas y su reglamentación, análisis de periódicos, declaraciones, documentos oficiales como actas parlamentarias y proyectos de ley, investigaciones estadísticas de los distintos ministerios, documentos oficiales de los organismos encargadas del control de la oferta y la demanda de las drogas. Se realizan también una serie de entrevistas a miembros de las instituciones encargadas la legislación de las drogas como es el caso de la JND (Junta Nacional de Drogas), así como a miembros de organizaciones de la sociedad civil que participaron o expresaron posturas en relación a la nueva reglamentación.

Se emprende el análisis del ciclo de la política pública sobre el cannabis partiendo del supuesto de que la construcción de la política no funciona de forma tan lineal, ya que puede

iniciarse en cualquiera de las fases, obviar una, e invertir otras. Entendiendo a las decisiones como rectificaciones de procesos sociales y políticos anteriores en el cual intervinieron muchos actores.

Para el análisis de las etapas predecisorias que serán analizadas, Oszlak y O´Donnell (1981) proporcionan para el análisis del ciclo de la política pública algunos elementos a ser tenidos en cuenta. Para los autores, a la hora del análisis se deben tener en cuenta cinco aspectos: en primer lugar se deben utilizar ciertas categorías básicas como Estado, neoliberalismo, "la sociedad civil", clases, movimientos sociales; en segundo lugar se debe recorrer la trayectoria desde la identificación del problema y su transformación en cuestión; en tercer lugar se deben identificar los actores sociales claves, pudiendo ser personas, grupos, movimientos sociales, aquellos que por su ubicación estratégica están en condiciones de exigir, presionar y demandar; por último, el proceso de resolver los problemas, la decisión sobre una política y su ámbito de aplicación se da en un escenario de conflictos.

Deubel (2002) aporta a nuestro análisis la construcción de un esquema analítico a través de un paquete de preguntas en relación al problema que implica: responder en qué consiste el problema; cuándo surge; cuáles son sus causas y la normatividad vigente sobre la temática en general; la duración y sus dinámicas cíclicas; los afectados; y las consecuencias de una prolongación de la no intervención.

3.b Identificación del problema

Un problema parte de la deterioración de una situación, donde existe una situación insatisfactoria que pasa a afectar a muchos actores, por ello definir el problema implica definir cuáles son sus elementos y sintetizar la esencia del mismo, definir el conjunto de las causas, cuales son los obstáculos así como las soluciones que se proponen. De hecho, la identificación de un problema es un proceso de construcción, en la medida que se lo reconoce, se lo crea. ¿Cuál es el problema en el caso del Uruguay?, ¿En qué consiste este problema?

El problema en Uruguay es la reglamentación sobre el cannabis que aparece como divorciado de la realidad cultural y política del país, una normatividad incongruente entre la ley y la vida cotidiana de los ciudadanos consumidores, así como las nuevas problemáticas de violencia asociadas al tráfico. Una reglamentación del consumo de drogas que no penaliza el consumo en cantidades "moderadas" pero que si penaliza la compra y venta, que obliga a los consumidores de cannabis a relacionarse con ámbitos dominados por la inseguridad y el

narcotráfico. Por lo tanto se presenta como una preocupación de salud, de seguridad pública, como una cuestión de derechos humanos, ya que la normatividad vigente basada en el modelo prohibicionista y criminalista ha sido el gran causante de estas problemáticas, ha aumentado los niveles de violencia asociados al narcotráfico y su poder, al mismo tiempo se ha incrementado el encarcelamiento de muchas personas por problemas relacionados a las drogas.

La normatividad vigente basada en los organismos internacionales, o sea, la reglamentación partir de las tres convenciones del S XX que delinear los principios rectores en materias de drogas de los países, tiene su explicación histórica y coyuntural, lo que explica como muchos de los problemas de la actualidad remiten, en parte, a esa reglamentación basada en el prohibicionismo. Esto se agrava en la medida que tomamos otros elementos, como la posición y el rol que cumplen los países latinoamericanos dentro del mercado mundial de drogas, tanto a nivel de la oferta como en el de la demanda. El contexto de la problemática es fundamental para entenderla, y como y ase expresó, América Latina es el mayor productor de cocaína del mundo y produce una cantidad considerable de la marihuana, trayendo como consecuencia negativas el incremento de los niveles de violencia asociados al crimen organizado, así como la penetración del mismo en la esfera pública.

La reglamentación sobre drogas implica legislar al respecto de una serie de variables interrelacionadas, dado que la temática involucra tanto cuestiones de salud pública, como de seguridad y derechos individuales. En primer lugar, legislar al respecto de la salud pública, definir las sustancias, sus cantidades y usos implica reglamentar esferas que tienen que ver con la salud pública en general. En segundo lugar, implica una problematización de la seguridad pública, ya que en la medida que se trata de una sustancia que se encuentra ilegalizada, su venta en el mercado desregulado del narcotráfico no hace sino fortalecer el poder del mismo, y por lo tanto de las problemáticas asociadas al modelo como los delitos, tráfico de armas, inseguridad ciudadana. En tercer lugar, los ciudadanos usuarios de cannabis se encuentran en una situación de vulnerabilidad y de contradicción formal entre la ley que le permite consumir una cantidad moderada de dicha sustancia y una norma que prohíbe la compra de la misma, involucrándolo indirectamente a ámbitos dominados por el tráfico y la inseguridad.

Es decir, las causas sobre el problema estarían enmarcadas por la reglamentación a nivel internacional por el paradigma prohibicionista, y al interior del Estado, por políticas públicas

sobre drogas basadas en un solo enfoque de tipo sanitario, donde la definición de la cuestión se realiza desde una perspectiva estrictamente medicinal y represiva. En la medida que el actual ordenamiento contribuye para que la situación se agrave debido a que fortalece al narcotráfico, también perjudica al conjunto de la sociedad en cuanto a la seguridad y la violencia, y a los usuarios de cannabis que son estigmatizados como minoría y obligados a involucrarse en ambientes dominados por la violencia y la marginalidad. En primer lugar, es una cuestión de desigualdad, no solo entre los ciudadanos usuarios de distintas sustancias, sino hasta en la cuestión del género. Desde la secretaria de género de la Junta Nacional de Drogas se expresa que el actual modelo represor ha aumentado el poder del narcotráfico considerablemente, y que las mujeres cumplen como en el resto de la sociedad papeles secundarios dentro de la cadena de microtráfico, por lo que son las más vulnerables ante la situación de represión por parte del Estado. Hoy en Uruguay, ocho de cada diez mujeres privadas de libertad están por causas asociadas a las drogas (Messa, 2013).

El tratamiento histórico dado a la cuestión es fundamental para entender los cambios que se pretenden llevar a cabo y sus fundamentos, por ello es necesario reconstruir la evolución histórica sobre la misma poniendo el acento en cómo el Estado fue definiendo y reglamentado al respecto la cuestión de las drogas, específicamente la del cannabis. Entender mediante qué presupuestos teóricos y metodológicos el Estado fue legislando, así como la relación con el contexto internacional y la realidad política-económica nacional y regional. Entender la evolución histórica de la cuestión nos permitirá dilucidar con más precisión las causas actuales del problema, las bases de la normativa vigente, su comportamiento cíclico y sus afectados, elementos que han permitido delinear la construcción de la nueva política pública.

3.c Evolución histórica de la cuestión

Se dieron diversos escenarios de políticas públicas en relación a las drogas durante el S XX en el Uruguay, aunque todas marcadas por su contexto mundial y regional, que configuraron distintas formas de entender la problemática así como la legislación al respecto. La implementación de la regulación del mercado del cannabis en Uruguay se orienta desde la Junta Nacional de Drogas desde la presidencia de Jorge Batlle (1903- 1907), enfocada en principios sobre Derechos Humanos y la reducción de riesgos y daños.

Debemos recordar que hasta principios del S XX, el cannabis junto a otras drogas como el opio y la cocaína fueron utilizados con fines recreativos, hasta que los primeros grupos de

corte moralista norteamericanos como las sociedades para la Supresión del Vicio, la *Anti Saloon League*, y el *Prohibition Party* se organizaron en la conferencia de Shangai y posteriormente en 1912 en convención del Opio de la Haya, para intentar empezar a delinear el control mundial del comercio de drogas (Garat: 2013). Los Estados Unidos fueron los primeros que comenzaron a tratar de reglamentación el comercio a nivel planetario, por lo que el origen de la reglamentación ya posee una fuerte influencia de los Estados Unidos sobre el resto de los países dada su posición hegemónica.

Si bien las guerras mundiales paralizaron en cierta medida el proceso de reglamentación, solo se tuvo que esperar hasta el comienzo de la Guerra Fría para que comenzara a configurarse el actual ordenamiento mundial. El actual modelo prohibicionista basado en la criminalización, se fue estructurando a medidas que la hegemonía norteamericana se consolidaba a nivel global, sustentado en las tres convenciones que regularan penalmente la producción, comercio y el uso de sustancias prohibidas. La Convención Única de Estupefacientes (1961), el Convenio de Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).

De acuerdo a Garat (2013) la primera vez que en Uruguay se reglamenta sobre drogas fue durante la presidencia de Carlos Williman⁵, un decreto del año 1908 que impedía vender por segunda vez sin receta médica derivados de cocaína y opio. En la medida que se extinga la experiencia liberal batllista, las fuerzas conservadoras bajo la Dictadura de Terra (1933) comienzan a plasmar en Uruguay la lógica del prohibicionismo, por lo que se comienza a legislar en políticas públicas sobre drogas desde una óptica más conservadora. Se aprobaron las leyes 9.692⁶ y el decreto ley 8.947 que reglamentaron el monopolio del estado en el comercio, la fabricación y venta de las sustancias controladas. Por otro lado, se creó la Comisión de Defensa contra las Toxicomanías y de Contralor del Tráfico de Estupefacientes⁷. Hasta la dictadura cívico militar de 1973 persisten estos lineamientos, que recién serán modificados con el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP) de 1973, firmado por el Consejo de Estado de la dictadura uruguaya a través de la ley 14.294.

Las reglamentaciones vigentes en el país basaban sus principios delineados por la Asociación Sudamericana de Sustancias Psicotrópicas, marcadas por un fuerte sesgo represivo

⁵ Claudio Williman (1861 - 1934), abogado, docente y político uruguayo. Militante del Partido, Colorado ejerció la presidencia de la República durante los años 1907 a 1911

⁶ Ley 9.692 de Importación de Estupefacientes.

⁷ Decreto 27/1934

contra los consumidores, que según Garat (2013), tuvo el entrenamiento policial por parte de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) de EEUU. La particularidad que marca Garat es que si bien se siguieron los lineamientos dominantes del paradigma prohibicionista, el Uruguay aplicó ciertas flexibilizaciones respecto a las líneas de las organizaciones que reglamentaban las drogas a nivel global, una demostración de ello es la promulgación de la ley 14.294 mencionada, donde se establece la distinción entre usuario como “drogadicto” o “enfermo”, y donde se levanta la prohibición al consumo heredada de la dictadura de 1933.

Bajo esta normativa heredada de la dictadura militar, la Comisión Nacional de Lucha contra las Toxicomanías⁸ ejercía el tratamiento de las ‘drogodependencias’, cuya forma de intervención comenzó a ser cuestionada hacia la década de los ochenta, tanto en el terreno de la jurisprudencia⁹ como en organizaciones políticas y culturales reivindicantes del auto cultivo y de una apertura más acentuada hacia algunas sustancias.

En 1988 Uruguay adhirió a la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, reglamentando el control internacional sobre químicos que sirvan para procesar sustancias prohibidas, los mecanismos de extradición y el levantamiento del secreto bancario. Esta convención es clave porque se reglamenta una serie de elementos de importancia, definiciones en torno a los delitos, sanciones, competencia, decomisión, extradición, asistencia judicial recíproca, e incluso hasta medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas donde se extraiga estupefacientes de sustancias psicotrópicas.

A pesar de que Uruguay adhiere a la mayoría de los tratados, mantiene cierta distancia sobre la rigidez de la reglamentación hegemónica, planteando algunas modificaciones adaptables a su realidad socio económico y su tradición política, no adoptó figuras de enriquecimiento ilícito ni la abolición del secreto bancario, así como tampoco la penalización del consumo personal. La ley 17.016/8, es un avance en la medida que estableció la reducción de los mínimos de las penas para los delitos relacionados con drogas, la posibilidad de excarcelación y el concepto de “cantidad razonable” basado en el presupuesto de dependencia del usuario. En el artículo 31 de dicha ley se expresa:

⁸ "Comisión Nacional de Lucha contra las Toxicomanías creada por el Decreto Ley N° 14294, encargada de las disposiciones legales y reglamentarias en toxicomanías a nivel general.

⁹ Jueces y catedráticos sustentaban los cambios esgrimiendo el artículo 10 de la Constitución. Dicho artículo expresa “Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”

El que, sin autorización legal, importare, exportare, introducir en tránsito, distribuyere, transportare, tuviere en su poder no para su consumo, fuere depositario, almacenarse, poseyere, ofreciere en venta o negociare de cualquier modo, alguna de las materias primas, sustancias, precursores químicos u otros productos químicos mencionados en el artículo anterior será castigado con la misma pena prevista en dicho artículo. Quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado¹⁰

Durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) se creó la Junta Nacional de Drogas (JND), aunque será con la ley 17.835 bajo la presidencia de Tabaré Vázquez cuando se legisló de forma más contundente para confrontar al narcotráfico, regulándose los bienes decomisados en delitos de tráfico, limitándose el secreto bancario, prohibiéndose la construcción de nuevas Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI)¹¹, además de la creación de la Secretaría Nacional Anti lavado de Activos¹² con juzgados y fiscales especializados en crimen organizado (Garat, 2014).

Hacia el 2010, el Parlamento inauguró la Comisión Especial sobre Adicciones, la cual brindará potestades a la JND para regular el mercado y las investigaciones con fines científicos así como la reglamentación de las sustancias y sus usos en general, dando comienzo a una nueva etapa en la reglamentación sobre políticas públicas en drogas en Uruguay. La institución ha comenzado, desde 2011, la denominada Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas para el período (2011-2015), entendiendo el fenómeno de las drogas como un problema multi causal y multidimensional, que intenta sustentar los cambios a través de derechos y garantías inherentes a los derechos humanos, individuales y colectivos.

¹⁰ URUGUAY, MONTEVIDEO. Estupefacientes: Art 31, ley n° 17.016, de octubre de 1974. Dictanse normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica. Montevideo.

¹¹ Reguladas por la ley N° 11.073 del 24/6/48, su objeto principal consiste en la realización, por sí o por cuenta de terceros, de inversiones y desarrollo de actividades comerciales o prestación de servicios, en el exterior, comprendiendo las operaciones de intermediación de bienes y servicios entre terceros países.

¹² El Lavado de Activos es un delito que se caracteriza por el ocultamiento, la administración o la conversión del dinero o bienes producidos por una actividad delictiva (tráfico ilícito de drogas, corrupción, contrabando, etc.) a efectos de introducirlos y hacerlos circular sin inconvenientes en el sistema económico-financiero legítimo.

Capítulo 4

4.1 La definición del problema y el enfoque conceptual

En 1988 se funda la Junta Nacional de Drogas (JND), su decreto de creación establecía que los miembros plenos serán los subsecretarios de los ministerios, y quien lo presida será el Prosecretario de la Presidencia de la República, mientras que el Secretario General administrara la cuestión ejecutiva, función que en los años anteriores era llevado a cabo por la ex secretaria nacional de drogas. Es decir, la primera línea del Ministerio del Interior está relacionada a la reducción de la oferta, tareas que se venían realizando desde hace muchos años, dado que el país venía firmado muchos tratados de regulación a nivel internacional, y la otra área está asociada a la reducción de la demanda a través del Ministerios de Salud Pública, más relacionada a las personas y sus consumos, que se había institucionalizado hacia los años setenta en la Comisión de la lucha contra las toxicomanías.

Hasta el 2005 no existía ningún centro gratuito del tema drogas para aquellas personas que no se atendían en hospitales privados, a partir de los últimos años se privilegio un enfoque basado en los derechos humanos. La psicóloga encargada de la Secretaría de Genero de la JND Gabriela Olivera, cree que esto se construyó con la participación de agrupaciones como Pro derechos y Prolegal, estos grupos junto con AECU (Asociación de Estudios de Cannabis del Uruguay) son los que “trabajaron arduamente para que el tema se incorporara a la agenda”.

La nueva legislación obedecía también a una postura política, ética y científica de la cuestión. ¿Qué distancias guardan la reglamentación de la Dictadura de 1933 con la del presente sustentada por la JND? Muchísimas cosas han evolucionado desde el proceso de redemocratización, además de las flexibilizaciones realizadas durante las décadas de los ochenta y noventa a nivel nacional, la llegada del Frente Amplio parece marcar una agudización de la trayectoria que dicha cuestión había recorrido durante el S XX. La Junta Nacional de Drogas como nuevo organismo administrativo es la institución clave para entender los nuevos presupuestos en materias de drogas.

La definición de la cuestión por parte del Estado es realizada por la institución especializada, en este caso la JND, de ahí que sus presupuestos teóricos y metodológicos en torno a las políticas públicas sobre drogas sean el sustrato de la nueva política pública. Porque, independientemente de que la reglamentación del cannabis aparezca en el marco de la

*Estrategia para la vida y la convivencia*¹³, también es verdad que se enmarca dentro de una Estrategia Nacional para el abordaje del problema de las drogas (2011-2015) de la JND. En este proyecto la Junta Nacional de Drogas se propone proyectar sus políticas públicas en base a una serie de principios fundamentales: los derechos humanos, la equidad (de género, económica o territorial), la democratización en el sentido de promover la discusión y el debate en la actualidad; la responsabilidad común equitativamente compartida dentro del multilateralismo; la participación de la comunidad desde el Estado y las políticas de drogas basadas en evidencia científica.

La estrategia expresa que no comparte el enfoque prohibicionista y la concepción de guerra a las drogas, establece como principio fundamental los Derechos Humanos individuales y colectivos, estableciendo la responsabilidad compartida y la co-gestión de riesgos, apelando a una relación recíproca entre Estado y sociedad. Para avanzar hacia una perspectiva de derechos, se establece un abordaje socio sanitario desde la óptica de la salud pública y de la solidaridad social, una concepción bio-psico-social que incluye trabajo comunitario, el de las organizaciones sociales, líderes comunitarios y actores públicos locales.

El organismo encargado de articular las políticas públicas sobre drogas, pretende discutir el marco legal actual y las Convenciones más importantes, que han generado más daño, más violencia y corrupción, buscando integrarla a los principios internacionales de Derechos Humanos (Junta Nacional de Drogas, 2011).

En cuanto al combate al tráfico, el documento propone combatir con firmeza el control al tráfico y al lavado de activos buscando transparencia y eficiencia, pero expresa que se debe establecer un grado de responsabilidad compartida con sentido de equidad. Esto ayudaría a modificar la clasificación entre países productores, de tránsito y consumidores responsables para el organismo de generar cargas desiguales en responsabilidades y costos humanos.

El documento Estrategia Nacional para la problemática de las drogas 2011-2015 (2011, p. 16) expresa:

Asimismo, el debate se impone como una forma democrática para que los países en vías de desarrollo puedan generar los contrapesos necesarios para un fenómeno que incide peligrosamente desde el punto de vista geopolítico. Las modalidades de la delincuencia

¹³ Documento del Gobierno Uruguayo que promueve medidas sobre seguridad y convivencia ciudadana. Uruguay, Junio de 2012.

organizada, los esquemas y los flujos de lavados de activos, como las posiciones estratégicas que despliegan los países con capacidad militar, a través del enfoque bélico dominante, generan nuevas situaciones de subordinación, además de incrementar las amenazas para nuestras poblaciones vulnerables.

La novedosa forma de control del mercado del cannabis con el Estado como monopolio, está basada en una concepción bio- psico-social, donde la marihuana es asumida como “una droga moderada en relación a la dependencia psíquica”, además de estar bastante legitimado su consumo en la sociedad uruguaya, ya que en Uruguay está penalizada su tenencia y no su consumo. Los usuarios de marihuana se exponen a los riesgos psicológicos, sociales y legales producto de la necesidad de tener que acceder ilegalmente a esta droga (JND, 2011), por lo cual se intenta dar garantías al usuario en el acceso a la marihuana para reducir los riesgos toxicológicos, psicológicos, sociales y legales producidos por la ilegalidad.

La novedad con respecto a las diversas experiencias en el mundo es que se implementa una forma de regular controladamente el mercado de la marihuana ante las alternativas del control penal y la criminalización de los usuarios. Aunque esta novedad pueda remitirse a una dependencia de la trayectoria de la cuestión, entendiéndolo que la dependencia de la trayectoria refiere a los "procesos dinámicos que involucra retroalimentación positiva, que genera múltiples posibilidades dependiendo de la secuencia particular en la que se desarrollan los acontecimientos" (Pierson, 2004, p.20)

Esta tradición institucional y cultural del país condicionada de cierta forma la trayectoria de la construcción de la política pública, y se quiebra con la intencionalidad manifiesta expresada por el Frente Amplio en su Congreso N° V Cro. Zelmar Michelini, donde explicita la idea de cambiar el rumbo de las políticas públicas sobre drogas. Aquí se expresa por parte del Frente Amplio la conveniencia de modificar los postulados del paradigma prohibicionista fundamentando que (2008, pág. 8):

“El tema de las drogas parece responder al modelo de los sistemas complejos no lineales. Porque además de un problema político y cultural, hay que desplegar las otras dimensiones del tema que no tienen necesariamente órdenes de jerarquía. Las dimensiones sanitaria, social,

económica, jurídico-legal y represiva, relaciones internacionales, mediáticas, forman parte indisoluble de este complejo multi-causal”.

4.2. Formulación de la Agenda

El gobierno del Frente Amplio desde su primera administración viene realizando diagnósticos sobre la problemática de las drogas desde una perspectiva que tiene una mirada multidimensional y multidisciplinar. ¿Cómo el gobierno cambia la forma y el trato histórico que se venía dando al problema? Debemos entender cuándo y de qué manera se coloca el problema, cómo se transforma, en palabras de O’ Donnell, en una cuestión, en una demanda socialmente reconocida y por qué.

En el caso uruguayo, el poder ejecutivo como actor esencial es quien coloca el tema en la agenda de forma explícita. El día 20 de Junio de 2012 el Gabinete de Seguridad presentó un documento, titulado “Estrategia por la vida y la convivencia”¹⁴, en el cual analiza brevemente la situación del país, dando ciertos lineamientos a futuro en temas de seguridad pública y convivencia ciudadana. En el texto es percibido un aumento de la violencia en distintos ámbitos de la sociedad, en espectáculos deportivos, violencia intra familiar, en espectáculos públicos, en centros de enseñanza y de salud, así como la violencia en robos y asaltos con la particularidad del incremento de homicidios tipo “ajustes de cuenta”, asociados al narcotráfico según el Ministerio del Interior. El diagnóstico relaciona el quebranto del tejido social desde la década de los noventa con el deterioro de espacios de socialización como el barrio, la familia y la educación, que fueron perdiendo su centro de gravitación debido a la creciente marginalidad, que se consolidaría con la crisis del 2002. La idea que plantea el gobierno sobre este deterioro es más compleja y expresa que:

“El consumo se expande y, con la ayuda de los medios de comunicación que promueven la idea de la felicidad asociada al consumo, los individuos generan medios múltiples para la obtención de esos fines consumistas que alteran la propia convivencia ciudadana y mercantilizan el concepto de felicidad.” (Estrategia para la vida y la convivencia: 2012, p. 3)

¹⁴ Documento del Gobierno Uruguayo que promueve medidas sobre seguridad y convivencia ciudadana. Uruguay (2012)

Siguiendo la tradición estatista iniciada por el Batllismo, desde el gobierno se cree que la sociedad uruguaya y en especial el Estado, debe construir una alternativa social y cultural al pensamiento mercantilizado dominante, de ahí que esta propuesta para la convivencia ciudadana sea justificada como una combinación de convivencia social y seguridad ciudadana.

Esta estrategia de convivencia y seguridad ciudadana se sustenta en tres principios básicos: el ejercicio de la autoridad que implica que el Estado utiliza los instrumentos legales para hacer efectiva el derecho a la protección de las personas ante la violencia; la práctica de la reciprocidad que implica el respeto por parte del Estado de los derechos humanos, y el desarrollo de la convivencia como garantía de una sociedad más segura.

La misma Estrategia por la vida y la convivencia se sustenta en cuatro pilares fundamentales, el primero de ellos remite a la adecuación normativa para fortalecer la convivencia, es decir, ajustar los instrumentos legales a la realidad de la sociedad de su tiempo. La reglamentación de cannabis aparece en la escena pública por primera vez en este documento como un ajuste normativo hacia la realidad. El segundo pilar es el mejoramiento de la eficacia y transparencia de la policía sustentada en un fuerte cambio presupuestal, mejora de salarios, nueva tecnología y equipamientos. El tercer pilar promueve el fortalecimiento de los centros de mediación y negociación de conflictos en dos ámbitos como el barrio y los centros educativos, mientras que el último pilar hace referencia a la creación de nuevas centralidades en algunos barrios metropolitanos dotándolos de equipamientos e infraestructura para la convivencia así como la utilización intensiva del espacio público.

La problemática de las drogas y específicamente la reglamentación del cannabis aparecen por primera vez en este documento marcado por una serie de medidas que el ejecutivo pretendía llevar a cabo ante el análisis coyuntural descripto anteriormente. Aquí es cuando el Estado define por primera vez a la cuestión entendida como un problema social complejo, multicausal y multidimensional que exige (problema-exige) una presencia activa del Estado. Esta estrategia por la vida y la convivencia marca, en cierto sentido, el “feedback” del gobierno, plantea la crisis del antiguo modelo de convivencia y promueve alternativas desde una perspectiva basada en los derechos humanos. Si bien la cuestión del cannabis aparece dentro de la adecuación normativa para favorecer la convivencia, veremos que la cuestión es

mucho más compleja y que también se relaciona a temas de seguridad pública, salud pública, derechos individuales, cuestiones geopolíticas, etc.

Entendiendo que la decisión tomada es parte un proceso más amplio, complejo y anterior, podemos decir que la definición del problema, así como la identificación de sus causas concluyen que la política pública actual sobre el cannabis es parte de un proceso de cambio más amplio que se produce en el interior de la administración estatal, en su burocracia, así como en la academia, en los intelectuales, en los movimientos sociales y en la sociedad civil en general. Estos cambios son parte de un proceso lento que implicó un cambio de paradigma importante, siendo su corolario la creación de la JND y su posterior reorganización.

Esta última fue creada en 1988, aunque muy pocas veces convocada, por lo que la elaboración de la política pública quedaba bajo la voluntad de lo que podían hacer los ministerios, bajo la responsabilidad del prosecretario de presidencia.

La JND juega un rol fundamental en este nuevo cambio de paradigma hacia la reducción de riesgos, juega un papel como órgano transversal al poder ejecutivo con todos los subsecretarios que la integran. “Esta postura viene desde el primer decreto de formación de la JND de 1988, con la idea de que las drogas tienen que ver con las más diversas cuestiones de la vida social” (Calzada: 2014).

Para el Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas, el sociólogo Julio Calzada, los cambios se producen con la llegada a la prosecretaria de la presidencia de Leonardo Costa¹⁵ durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005), momento en que se produce un quiebre conceptual que tiene que ver con la política, con la interpretación del fenómeno que es realizado por el ex prosecretario de la presidencia durante la presidencia de Jorge Batlle. El Secretario General de la JND Julio Calzada explicaba que “hasta ese año el tema se abordaba como política abstinerencial por un lado, un tema de seguridad, y era en última instancia un tema sanitario, pero no se lo abordaba como un tema psico- social, ni mucho menos de derechos”. Previo al año 2000, Leonardo Costa rompe con el enfoque exclusivamente sanitario y de control, adhiriendo al enfoque de reducción de riesgos y daños, tornándose en el cambio más significativo.

¹⁵ Prosecretario de la Presidencia de la República, y Presidente de la Junta Nacional de Drogas entre los años 2000 y 2005.

Este proceso comienza unos quince años antes, desde la academia con la producción de algunos libros sobre drogas¹⁶, como es el caso del sociólogo Bayce, se crean grupos de investigación, seminarios, comienza a delinearse un enfoque distinto desde la academia, aunque son grupos pequeños ubicados en la facultad de ciencias sociales, psicología y antropología.

La postura dominante hasta ese momento era la de la psiquiátrica, la ciencia que podía dar cuenta de este tema era la psiquiatría, sustentando en la idea de que la adicción es una enfermedad y el usuario es un enfermo. Esto cambia partir de los años 2000 cuando ingresa el debate al sistema política, que para Calzada, era un debate que venía dándose tanto en el mundo académico como en las ONG, en paralelo a los movimientos sociales pro cannabis que se desarrollaban también en aquel momento. Es un proceso que viene desde la sociedad civil, aunque existían algunos proyectos anteriores fundados más en los derechos individuales de los consumidores, desde la izquierda el tema ingresa a los partidos produciéndose la discusión interna en torno a la cuestión.

Dentro de los partidos de izquierda tradicionales del Uruguay, el consumo de drogas muchas veces fue visto como una desviación moral de la ideología política, pero este fenómeno va cambiando con el tiempo, al punto que juventudes como la del Partido Socialista y de la Vertiente Artiguista lo tenían en sus programas desde la década de los ochenta. Hacia el año 2000 los partidos de izquierda son “permeados” por estas ideas, debates internos son realizados, hasta que para el año 2005 el tema ya está instalado en sus agendas, siendo “la sociedad la que cambia a los partidos”, hay una dialogo directo con los miembros de la sociedad civil (Calzada: 2014).

Hubo un proceso de negociación dado las especificidades de conocimientos que debían recolectarse de diversas áreas, entre los movimientos sociales, la academia, el sistema político, el ejecutivo, cuyo idea clave era no levantar la bandera de la legalización, porque dada la coyuntura del momento, se creyó que de esa forma no se lograrían grandes cambios, por ello la alternativa es una propuesta de regulación del mercado.

Quiénes asumen el tema de la regulación son actores diversos como los movimientos sociales canábicos, ONG, la academia, y el poder ejecutivo. Aquí se forma ese consenso que

¹⁶ Los trasfondos del imaginario sobre “drogas”: valores culturales, geopolítica, intereses corporativos y hechos mediáticos»

se expresaría en *Regulación Responsable*¹⁷, que es una plataforma de organizaciones que, sin agenda programática, los une en la idea común de que se necesita cambiar la política de drogas, por ello la política pública es algo a lo que se llega de una conjunción de esfuerzos de diferentes sectores.

4.3. Actores destacados y sus posturas

Luego de que el presidente José Mujica lanzara la idea de legalizar el cultivo y regular el consumo de marihuana, la empresa Cifra realizó una encuesta a la población sobre el asunto, entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2012. La misma destaca como resultado que los uruguayos están mayoritariamente (64%) en contra de la legalización de la marihuana y solo un 26% apoyaba el proyecto de regulación. El informe de Cifra agrega que podría argumentarse que ésta mayoría en contra se debe a que Uruguay "es un país de viejos", y la legalización de la marihuana es un tema que defienden solo los jóvenes. Aunque la encuesta no muestra necesariamente eso, si bien la oposición al proyecto aumenta efectivamente con la edad, se da incluso entre los jóvenes adolescentes y veinteañeros que la mayoría absoluta (53%) no está de acuerdo con la medida. Al respecto CIFRA interpreta que en términos generales, las personas que suelen ser social y culturalmente más liberales, los más jóvenes y los más educados, son los que menos se oponen al proyecto.

El porcentaje de uruguayos en contra de la legalización de la marihuana según el nivel educativo es el siguiente: Primaria, 71% en contra; Secundaria, 67%; y Terciaria; 58%. Mientras que según el rango de edades: estaban en contra el 53% de los jóvenes de entre 16 y 29 años; el 61% de los adultos de entre 30 y 44 años; el 67% de los que tienen entre 45 y 59 años; y el 70% de los mayores de 60 años.

¹⁷ Uruguay por la Regulación Responsable de la Marihuana es una agrupación de ciudadanos, ciudadanas y organizaciones sociales que apoyan la iniciativa de regulación de la marihuana en el Uruguay. Líderes de opinión, referentes de la cultura, de la academia, de la salud, del derecho y personas de los más diversos ámbitos que han asumido esta iniciativa.

Figura 4

| | En contra según tango de edades |
|--------------------|---------------------------------|
| entre 16 y 29 años | 53% |
| entre 30 y 44 años | el 61% |
| 45 y 59 años | 67% |
| mayores de 60 años | 70% |

| | En contra según nivel educativo |
|------------|---------------------------------|
| Primaria | 71% |
| Secundaria | 67%; |
| Terciaria | 58% |

Fuente: CIFRA

En todos los grandes grupos de uruguayos, el único en el que la mayoría estaba a favor era el de los que se consideran de centro izquierda, y es una mayoría relativa, 47%. Entre los que se consideran de izquierda a secas la mayoría absoluta (52%) estaba en contra de la iniciativa.

La segunda encuesta realizada en el año 2013 marca ciertos cambios, y al mismo tiempo algunas tendencias. Si bien que en julio de 2012 las dos terceras partes de la población (66%) no estaban de acuerdo con el proyecto, desde entonces ese juicio ha oscilado con una tendencia a la baja, hasta llegar al 61% registrado en la encuesta de Cifra de agosto de 2013.

Figura 5



Fuente: CIFRA

La consultora destaca que “las aprobaciones, simétricamente, oscilaron con una leve tendencia al alza, desde 24% en julio de 2012 hasta 28% en agosto de 2013”, estabilidad poco común, cuando se debe a temas tan polémicos. En cuanto a las tendencias intra partidarias, parece que el prolongado debate ha convencido a una ajustada mayoría relativa (47%) de los votantes del oficialismo.

Hasta la encuesta anterior la mayoría de los que pensaban votar al FA se oponían a la ley, pero para el 2013 la mayoría está de acuerdo, aunque bastante divididas entre en 47 % a favor y un 40 % en contra. En cuanto a los partidos tradicionales, los números marcaron fuertes tendencias a la oposición al proyecto, que se han mantenido bastante estables con un 85% entre los blancos y un 87% entre los colorados.

Figura 6

| | Porcentaje a favor | Porcentaje en contra |
|------------------|--------------------|----------------------|
| Frente Amplio | 47% | 40% |
| Partido Nacional | 85% | 15% |
| Partido Colorado | 87% | 13% |

Fuente: CIFRA

Figura 7



Fuente: CIFRA (2013)

La sociedad civil como un todo, tomó una postura opuesta al proyecto de regulación, pero también se dieron otras manifestaciones más corporativistas, de asociaciones, cátedras, organizaciones sociales, personalidades políticas, profesionales de la salud, de seguridad pública, entre otros. Muchos de ellos fueron partícipes de la Comisión Especial de Drogas y adicciones con fines legislativos del Senado de la República, donde además de miembros del gobierno participaron representantes de la oposición así como distintas organizaciones de la sociedad civil. De modo que el material de la Comisión es muy rico para intentar descifrar la postura de los actores más importantes sobre la discusión de la cuestión, cuál fue su enfoque y que postura tuvieron ante el proyecto de ley.

Un primer grupo de actores importantes puede ser agrupado en torno a los diputados y senadores de la oposición tanto del partido Nacional, del partido Colorado como también del partido Independiente. Desde las diversas tradiciones políticas y filosóficas de las comunidades políticas nacionales, con sus matices y coincidencias participaron de la Comisión de adicciones del senado de la República, encargada de la discusión sobre la nueva reglamentación. . La mayoría de los diputados de la oposición criticaron que el proyecto de regulación del cannabis aparece en la agenda pública a través de un tema de seguridad ciudadana. E incluso escuchando los argumentos y fundamentaciones de las investigaciones de la relación del mercado del cannabis con el narcotráfico, y su asociación a ciertos delitos, las consecuencias negativas del paradigma prohibicionista, la mayoría de ellos mantuvieron esa crítica arduamente.

El diputado Daniel Radío del Partido Independiente, expresó al respecto, que si bien es un tema de seguridad pública, “se debería tener en cuenta también como una cuestión de derechos, que debe ser el centro del enfoque”¹⁸. Fue el diputado que mas enfatizó en las diferencias de los proyectos, el primero enviado desde el Ejecutivo y el posterior modificado por la bancada del Frente Amplio, por ello se remarcaba constantemente la asociación con el poder ejecutivo y su inclusión en la agenda a través del tema de seguridad.

A pesar de las críticas mencionadas, para Radío, la aproximación conceptual del tema que los legisladores del Frente Amplio han hecho es pertinente y coincidente con la suya, al igual

¹⁸ Comisión Especial de drogas y adicciones, con fines legislativos Carpeta N° 1785 de 2012 Versión Taquigráfica N° 1441 de 2012 MARIHUANA Y SUS DERIVADOS Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 13 de diciembre de 2012

que con el abordaje conceptual que hace desde la Junta Nacional de Drogas. Hay razones de salud pública, de seguridad pública y de derechos humanos por las cuales es aconsejable modificar esta situación. En este sentido expresa (2013; p.13):

(...) principalmente porque este mercado, que ya existe, está regulado por quienes no queremos, los narcotraficantes, pues ellos deciden cuánta marihuana ingresa al país, cuál es la calidad, con qué se la adultera, cuánto vale y cuándo aumentar o disminuir la producción y distribución de la misma.

Hay razones para Radio, tanto de salud pública, razones de seguridad pública y razones de derechos humanos que aconsejan que se trabaje en contra del paradigma prohibicionista.

Los legisladores de la oposición mantuvieron una postura crítica contundente al proyecto, sus fundamentos muchas veces provenían de los mismos presupuestos que se criticaban desde la JND, la preeminencia de fundamentos morales o ideológicos en oposición a fundamentos en bases científicas claras y concisas.

Primaron muchas veces los argumentos contra facticos o las argumentaciones de tipo moralista preocupadas con la cohesión social o familiar, la supuesta pérdida de valores y falta de autoridad, posición extremadamente simplista a la hora de estar discutiendo un proyecto de ley tan complejo, importante e histórico. Se recurrió insistentemente sobre el origen del proyecto de ley, su supuesta vinculación unilateral a cuestiones de seguridad, la supuesta “promoción encubierta del Estado” hacia el consumo, la incapacidad administrativa y financiera para que el Estado asumiera dicha estrategia, y principalmente la mirada paternalista y sanitaria hacia los usuarios, que siguiendo los preceptos del paradigma dominante, aparecen descritos como enfermos que necesitan ser tratados.

Criticando la invocación del artículo 10 de la Constitución realizada por muchos liberales, (la ley expresa la preeminencia de la libertad individual en el tema del consumo, estando exentas del poder de los magistrados aquellas conductas que no afecten a terceros ni al orden público), el diputado Amarilla expresa al respecto (2013; p.11):

“¿Pero esto realmente no afecta a terceros? ¿Tenemos una visión solamente individual e individualista del consumidor y este puede hacer lo que quiera? Yo creo que nos estamos dando cuenta de que

esto está afectando a terceros, a la salud pública, a la seguridad pública, a la familia y que contribuye a la desintegración familiar.”¹⁹

El diputado plantea cambiar no desde la perspectiva de artículo 46 de la Constitución de la República sino del artículo 44, que se refiera a la salud pública, a su entender, “la mejor forma de combatir el vicio social y promover la salud es hacer algunas cosas que este proyecto plantea”, enfatizando el aspecto educacional tomando como ejemplo las políticas prohibitivas y educativas del gobierno de Vázquez sobre el cigarrillo.

Un segundo grupo de actores importantes puede estar conformado por las cátedras de las distintas facultades de la UDELAR, relacionadas a la salud y a la sanidad en general. En octubre de 2012 comparecieron en la Comisión de adicciones del Senado la señora Beatriz De León, Presidenta de la Sociedad Uruguaya de Psiquiatría de la Infancia y la Adolescencia, y el doctor Rafael Sibils, Vicepresidente de la Sociedad de Psiquiatría del Uruguay. La Sociedad de Psiquiatría del Uruguay es la que nuclea a los psiquiatras que atienden a adultos y la Sociedad Uruguaya de Psiquiatría de la Infancia y la Adolescencia es la que nuclea a los psiquiatras que atienden a niños y a adolescentes.

Ambas Sociedades realizaron una declaración conjunta donde se expresa que si bien las sustancias psicoactivas tienen relación con la salud mental, no necesariamente implica dependencia o adicción, “se debe tener en cuenta que los jóvenes cerca de los veinte años están en la etapa de su estructuración psíquica, tanto desde el punto de vista psicológico como del orgánico y neurológico, y las drogas afectan esta estructuración”. Este punto es importante, aunque los usuarios de cannabis de esa edad nos sean los preeminentes, y si lo sean en cuanto al promedio de inicio del consumo.

Para los psiquiatras, el proyecto está enfocado fuertemente en la liberalización o regulación del cannabis, pero creen que no está muy claro cuáles son los objetivos en cuanto a la salud pública. Entienden que ellos muestran los “verdaderos riesgos”, porque sostienen que se “ha puesto énfasis en el debate público en aspectos políticos - económicos, riesgos de violencia, intentos de solución promovidos en otros países, anécdotas personales, pero poco se ha dicho acerca de los verdaderos riesgos que este producto conlleva”.

¹⁹ Comisión Especial de drogas y adicciones, con fines legislativos Carpeta N° 1785 de 2012 Versión Taquigráfica N° 1642 de 2013 MARIHUANA Y SUS DERIVADOS Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de junio de 2013

Cuando se enuncia los “verdaderos riesgos” expresa (2012: p. 3):

”Hasta ahora me he referido al uso crónico y a la intoxicación aguda, pero el consumo de marihuana también puede producir episodios psicóticos agudos -experiencias delirantes, alucinaciones- y es un factor de riesgo para la esquizofrenia, en dos sentidos. En las personas vulnerables a la esquizofrenia desencadena antes los episodios psicóticos. Eso está probado. Es decir que marihuana y psicosis esquizofrénica tienen una correlación que, si bien no es muy marcada, es significativa. La marihuana también presenta efectos adversos físicos, como enfermedades cardiovasculares, Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica y cáncer de pulmón.”²⁰

Este enfoque de la psiquiatría culmina en la idea de que, a partir de la información científica, “parece ser desaconsejable toda acción que facilite el uso de la marihuana, entendiendo que las consecuencias negativas son producto de una droga que no es liviana ni blanda”.

Otras de las cátedras que marcó su postura fue la de Oncología de la UDELAR. La doctora Lucía Delgado compareciente a la Comisión de adicciones, expresó sobre la marihuana que “en relación a los beneficios existen estudios clínicos en humanos que demuestran que en los pacientes con cáncer y otras patologías el cannabis puede tener beneficios, sobre todo en lo que tiene que ver con el control del dolor”. Ante la pregunta en relación al cáncer: ¿el fumar cigarrillos de marihuana, aumenta el riesgo de cáncer?, la doctora expresa (2013, p.25):

“No se ha demostrado que el tetrahidrocannabinol, que es el principal responsable de los efectos psico- activos y fisiológicos, sea

²⁰ Comisión Especial de drogas y adicciones con fines legislativos. Carpeta N° 1785 de 2012. Versión Taquigráfica N° 1345 de 2012. MARIHUANA Y SUS DERIVADOS Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 11 de octubre de 2012

carcinogénico. Pero el problema no se centra en el cannabis y, en particular en el THC, el tetrahidrocannabinol: cuando hablamos de riesgo de cáncer hay que diferenciar entre el cannabis, sus componentes con uso médico y el fumar cigarrillos de marihuana. ¿Por qué? Porque la combustión del cigarrillo de marihuana produce carcinógenos, algunos de ellos, a veces en niveles superiores a los de la combustión del tabaco. Entonces, fumar cigarrillos de marihuana podría tener un riesgo. Parece una paradoja: los cannabinoides pueden tener efectos antitumorales, pero está demostrado en estudios preclínicos in vitro, y en animales, que la combustión de un cigarrillo de marihuana produce sustancias carcinogénicas. En consecuencia, podría aumentar el riesgo de ciertos cánceres.”²¹

En conclusión, para la doctor, los resultados son controvertidos y no hay demostración que fumar cigarrillos de marihuana aumente el riesgo, por más que algunos estudios sí lo indican y otros no, de cáncer de pulmón o de otros tumores tabaco dependientes. Aunque cree que “el cannabis aumenta el riesgo, en particular, de cáncer de testículo, que es para el que hay más trabajos; se han realizado tres estudios y todos son positivos”.

El tercer componente sobre actores del sector salud, es la Cátedra de Toxicología de la Universidad de la República, que aportó elementos desde la química, expresando que para definir posibles efectos de una sustancia química, es muy importante definir con claridad la diferencia entre peligro y riesgo. Expresa cuan peligrosas son la gran mayoría de las sustancias químicas que son utilizadas y de las cuales se obtienen beneficios muy importantes, solo que “existan circunstancias, situaciones, momentos de la vida o estilos de vida que hacen que ese peligro pueda realmente convertirse en un daño”²². Esa es la situación de riesgo; el riesgo es la probabilidad de que el peligro efectivamente aparezca.

Siguiendo la misma sintonía sobre la descripción de la sustancia, el SMU (Sindicato Médico del Uruguay), al igual que las demás asociaciones, aportaron su visión sobre el proyecto de

21 Comisión Especial de drogas y adicciones, con fines legislativos Carpeta N° 1785 de 2012 Versión Taquigráfica N° 1546 de 2013 MARIHUANA Y SUS DERIVADOS Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 4 de abril de 2013 (Sin corregir).

²² Ídem, Pág. 8.

ley de regulación del mercado de cannabis, con las modificaciones propuestas por la bancada del Frente Amplio. El Comité Ejecutivo del Sindicato manifestó que estaba preocupado por el incremento del consumo de alcohol y de drogas ilegales en la población, en especial en los más jóvenes, así como por la baja percepción del riesgo vinculada al consumo del cannabis. Entiende que la problemática del consumo de drogas es un asunto de salud pública y, por lo tanto, el diseño de las políticas para su control y tratamiento debe priorizar dicho enfoque.

Creen que no hay suficientes ensayos clínicos que demuestren que los beneficios medicinales del cannabis sean mayores que sus riesgos, aunque no la decalcifican como medicina, creyendo además que se debería mencionar con mayor énfasis en el proyecto la prevención del inicio del consumo y sus distintos tipos. Otro de los actores más destacados participantes en la Comisión sobre Adicciones fue la Cátedra de Farmacología de la Universidad de la Republica, a través de Doctor Gustavo Tamosiunas. Siguiendo la línea “biologista” si se quiere, o de salud pública, el doctor representante de la Farmacología cree que el cannabis, o el uso de cannabis no es un “hábito de vida saludable”, esgrimiendo que la marihuana que se fumaba en los años sesenta era diferente a la actual, principalmente por el porcentaje de cannabinoides.

Además de las posturas planteadas por los actores relacionados con el sector salud, también participaron en la discusión sobre la nueva reglamentación personas del área del derecho, representados de la Cátedra Derecho Administrativo y derecho Constitucional de la UDELAR. La doctora Silvana Nessar de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Montevideo, y el doctor Eduardo Esteva, de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Montevideo estuvieron en la comisión de adicciones del Senado. Nessar explica dos aspectos relacionados a la nueva reglamentación, por un lado la actividad en sí que se le asigna al Estado; por otro, los órganos que van a estar encargados de esta actividad. Con relación a la actividad que se le asigna al Estado en controlar y regular las actividades que allí se definen, se cree que si se le estipula al Estado un cometido se debe determinar su naturaleza jurídica, ya que según su naturaleza jurídica de ese cometido será el régimen jurídico que haya que asignar a la actividad que se trate. Una de las posibilidades que marcaron era la idea de distinguir servicios esenciales, servicios públicos, servicios sociales, actividad privada a cargo del Estado y regulación de la actividad privada, de ahí que los especialistas se cuestionen: ¿En cuál de estas categorías ubicamos esta actividad de regulación y control del cannabis?

Desde la cátedra de derecho se cree que no se debe ubicar esta actividad de control y regulación como cometido esencial inherente al Estado como son las relaciones internacionales y la defensa, tampoco como un servicio público porque no es una tarea impostergable del Estado, ni como un servicio social como la enseñanza o la salud, así como tampoco como una actividad privada porque en esta, la regla que rige es la competencia y aquí no va existir competencia. Por ello, la cátedra lo ubica como una actividad que el Estado regula y somete a determinados aspectos administrativos.

La otra postura marcada por los especialistas entiende un concepto distinto de la autorización, que concibe que sea constitutiva de un derecho a partir de ella, uno puede hacer algo que antes no podía. Por ello desde la cátedra se insistía en dilucidar estos aspectos. En definitiva, si uno se inscribe en un Registro, y el instituto me da licencia, esta actividad es legítima y la puedo hacer siempre dentro de esos parámetros. Pero si no estoy en el registro y no tengo licencia puedo caer bajo el Decreto-ley de estupefacientes y estar cometiendo un delito. Entonces, esa actividad no es lícita en todos los casos, por ello la palabra "licencia" es equívoca para la cátedra de derecho. Para dicha institución se podría estar utilizando la primera acepción mencionada, un concepto distinto de la autorización, que entendía que era constitutiva de un derecho y que a partir de ella, yo puedo hacer algo que antes no podía. La cátedra cree que si se utiliza la palabra "licencia" en el sentido constitutivo no habría objeciones, aunque si es utilizada como que es una actividad lícita, legítima, solamente cuando se es sometido a determinados requisitos, ahí podría generar alguna confusión.

Estos aportes son importantes a la hora de planificar la creación de un Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), algo totalmente nuevo y desconocido a ser implementado. La creación del IRCCA pasó por este proceso de discusión de orden jurídico, su construcción implicaba la definición minuciosa de las especificidades de los nuevos organismos estatales, sus atribuciones y obligaciones. Se estaba creando una persona pública no estatal, que según la cátedra de derecho, está fuera del Estado, ya que no lo integra en ninguna de las concepciones ni aparatos.

A partir de dicho análisis, creen pertinente precisar "si con esto el Estado está claudicando y cediendo por mandato esas potestades o si va a mantener algo de esos poderes, ya que las personas públicas no estatales no dictan actos administrativos, porque no integran el Estado; son públicas, porque son de interés público, pero están fuera orgánicamente del Estado, lo

integra como República, como nación, pero no específicamente dentro de los conceptos de Estado que se manejan en derecho público”.

4.4 Política Pública e Ideología

Con respecto a la coordinación de las políticas públicas, este modelo de la JND comenzó durante la gestión Tabaré Vázquez durante los años 2005-2010, desde su creación "es un modelo de coordinación y de responsabilidad en la participación de las políticas públicas“. Existen aspectos sanitarios, laborales, de política exterior, de políticas vinculadas a la seguridad, que se realiza en la coordinación de la Presidencia de la República, para el Prosecretario de la presidencia, “ámbito natural para dicha coordinación”, con los distintos Subsecretarios que integran la Dirección, con lo cual se pretende lograr la articulación y coordinación de las políticas públicas. Con la idea de articular y coordinar mejor las transformaciones del Estado, y principalmente por lo novedoso del tema, se entendió que era necesario tener una institución abocada desde el principio como lo es la JND, aunque esta última es solo un ámbito de coordinación de políticas.

Al respecto de este tema, el prosecretario de presidencia expresa (2012, p. 5):

Nosotros no seguimos el camino que tienen otros países como, por ejemplo, Chile, que cuenta con una Junta de Drogas con setecientos, ochocientos o novecientos empleados. Nosotros contamos con una Dirección que tiene nueve Subsecretarios de nueve Ministerios distintos, un Secretario Nacional y un Presidente, que lo que hace, básicamente, es la articulación y la coordinación institucionalizada de las distintas facetas de las políticas contra las adicciones en el contralor de las adicciones de drogas (...) pero no es la Junta la que lleva adelante la política de educación sino que se hace a través de la articulación con la ANEP. No es la Junta la que lleva adelante la política sanitaria; es la Junta la que define los protocolos en la discusión y la articulación, pero es el Ministerio de Salud Pública el organismo rector de la política sanitaria, y así en las distintas facetas.

A través de esta articulación desde la JND, se busca regular del mercado del cannabis, de acuerdo con la propuesta del Poder Ejecutivo enviada en un primer momento, y con las posteriores modificaciones realizadas por la bancada del Frente Amplio. Podríamos decir que esta nueva reglamentación tiene dos grandes objetivos, por un lado, ampliar la oferta y el espacio sanitario para los usuarios de estas sustancias y, por otro, avanzar desde una perspectiva diferente al prohibicionismo, por ello la palabra claves es “regular”. Una regulación con intervención clara desde el Estado para que el mercado de ciertas sustancias no quede librado al poder de las organizaciones criminales, o en manos de las corporaciones industriales como es el caso del mercado del alcohol. En síntesis, lo que se busca es desplazar los mercados desregulados a un mercado cada vez más regulado (Calada, 2014).

Anteriormente, ciertos proyectos fueron elaborados por legisladores de la oposición, solo que los mismos se ocupaban exclusivamente de la autorregulación y el auto cultivo, dejando a gran parte del mercado fuera de la regulación. Para la JND, además de regular un mercado descontrolado y dominado por el narcotráfico, tiene el desafío de la sociedad como un todo, en la búsqueda de un cambio en la cultura sobre la percepción del riesgo en relación al uso de sustancias. En ese sentido, con respecto a las críticas venidas desde la oposición partidaria por el origen del proyecto y su relación con los temas de seguridad, Calzada expresaba:

“(…) creo que tanto este proyecto, que es una síntesis del enviado por el Poder Ejecutivo, como el que se venía trabajando a nivel del Parlamento, da cuenta de tres aspectos fundamentales: un tema de salud pública, un tema de convivencia y un tema de derecho. El tema de convivencia y seguridad se lo enfoca no porque el cannabis sea una sustancia criminógena -término utilizado en el ambiente policial-, como puede ser el alcohol que sin duda es mucho más criminógeno que la marihuana, sino que, efectivamente, por tratarse de una sustancia que está cubierta por un manto de ilegalidad, se ha generado un mercado ilegal que es el más importante del conjunto de sustancias que se consumen en el país. Si bien sustancias como la cocaína, la pasta base de cocaína u otras sustancias tienen una mayor rentabilidad por unidad, en el conjunto del mercado, el del cannabis es el más importante porque el volumen de consumidores es el más grande.

Tanto los diputados del oficialismo así como los miembros de la JND consideraron esclarecer las intenciones del proyecto, pronunciaron la existencia de una confusión en la idea de que el proyecto liberaliza, ya que la misma implicaría la no regulación, y justamente lo que hace el proyecto es todo lo contrario, intenta regular situaciones que hoy sí son liberales en el sentido de que el narcotráfico es quien lo controla. Además la regulación no significa promoción, todo lo contrario, ya que se implementa una política regulatoria que lo que busca es aumentar la percepción del riesgo.

El nuevo enfoque llevado a cabo desde la Junta Nacional de Drogas se traduce en políticas públicas sobre drogas desde una óptica que hasta entonces no había sido implementada. Esto, ¿tiene que ver con la orientación ideológica del gobierno de turno, en este caso del Frente Amplio? Independientemente de la discusión teórica en torno a las categorías de izquierda y derecha, ¿existen políticas públicas sobre drogas de “izquierda y derecha”?

Las categorías de izquierda y derecha se fueron elaborando a partir de la lucha política del S XVIII en Europa, más precisamente durante la Revolución Francesa, proceso muy bien analizado por Norberto Bobbio en *Derecha e Izquierda- Razones y significados de una distinción política*. En esta obra advierte que las expresiones “izquierda” y “derecha” no se refieren sólo a determinados cuerpos de ideas en materias políticas, sino también a “intereses y valoraciones sobre la dirección que habría que dar a la sociedad”.

Izquierda”, lo mismo que “derecha”, son palabras que tienen un significado descriptivo y uno valorativo. Descriptivamente, se trataría de expresiones por medio de las cuales se alude a dos contrapuestas posiciones y a diferencias objetivas en el pensamiento y en la acción política de grupos y de personas. Valorativamente, el uso positivo de uno de esos dos términos “implica necesariamente la connotación negativa del otro”.

La valoración de positivo y negativo no depende de su significado descriptivo, “sino de juicios de valor opuestos que se dan sobre las cosas descritas”. Desde un punto de vista descriptivo, el mejor criterio adoptado para distinguir a la derecha de la izquierda es la diferente actitud que asumen los hombres que viven en sociedad frente al ideal de igualdad.

Bobbio cree que mientras la derecha teme del ideal de igualdad, la izquierda lo hace suyo, por ello “cuando se atribuye a la izquierda una mayor sensibilidad para disminuir las desigualdades, no se quiere decir que ésta pretenda eliminar todas las desigualdades o que la derecha las quiera conservar todas, sino, como mucho, que la primera es más igualitaria y la segunda más desigualitaria” (Bobbio 1995: 144). Se refiere a una igualdad material, una

igualdad que haga referencia en las condiciones de vida de la gente, por ello la “izquierda” a diferencia de la “derecha”, busca avanzar más rápido hacia la igualdad material, de modo de conseguir sociedades y modos de vida donde la libertad de las personas esté acompañada de ciertas condiciones materiales de vida (educación, salud, trabajo, vivienda) que hagan realmente posible el ejercicio de la libertad.

Estos derechos tienden a “hacer menos grande la desigualdad entre quien tiene y quien no tiene, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento y condición social” (Bobbio, 1995, p. 151).

Al interpretar la historia de la filosofía política como el intento por encontrar la mejor forma de limitar el poder, cree que no es extraño que los primeros derechos humanos se basasen principalmente en los derechos individuales, bajo un tipo de liberalismo negativo que se preocupaba principalmente por controlar el poder de intervención del Estado por sobre la vida de los individuos. En un segundo momento, los derechos humanos evolucionan hasta configurarse más allá de los límites hacia el poder, sino con la participación de los ciudadanos en el poder, esto es, en la adopción de las decisiones colectivas o de gobierno. Además de limitar el poder, participar en él. El tercer avance se da a través de una nueva categoría de derechos (derechos económicos, sociales y culturales). Estos derechos “de promoción”, no tratan ni de limitar el poder, ni de participar en el mismo, sino que se dirigen como demanda hacia el contenido de las decisiones de gobierno, y se relaciona con los valores de solidaridad e igualdad.

¿Y cómo relacionar toda esta discusión al gobierno? ¿Cómo incorporar esas categorías al gobierno haciendo y no haciendo en relación a problemáticas específicas de la sociedad? ¿Como decir si una política pública, en este caso sobre drogas, es más de “izquierda o de derecha”? ¿Cómo observar si se ha avanzado en el plano de la igualdad en la política pública sobre el cannabis en Uruguay? Después de delimitar la categoría de izquierda y derecha, podemos intentar responder estas cuestiones en relación a la conexión entre política pública e ideología.

Las autoridades han sido enfáticas al remarcar la importancia de la ideología a la hora de visualizar la problemática, de definirla, de explicar sus causas y en la búsqueda de posibles soluciones. Los presupuestos filosóficos y teóricos se reflejan en esa forma de abordar la

temática, de ahí que muchos aspectos de la nueva reglamentación expliciten dichos aspectos. Por ejemplo, el concepto central de enfocar las políticas a partir de los derechos humanos tiene en una de sus ápices la cuestión de género, algo totalmente novedoso a la hora de planificar políticas públicas sobre drogas en la búsqueda de promover más igualdad.

Este nuevo enfoque de reducción de riesgo y daños no es antitético al planteamiento anterior, es una alternativa que se basa más en las teorías de aprendizaje social, siendo uno de los autores principales Albert Bandura²³, estableciendo como idea clave que todos los comportamientos se aprehenden, incluso el comportamiento en relación a las sustancias (Olivera, 2014). Este enfoque plantea la incorporación de la variable de género a la hora de planificar las políticas públicas sobre drogas, por ello es una mirada más humana, diversa y social del fenómeno, que pretende abordarlo desde la multidimensionalidad, entendiéndolo como un fenómeno complejo y multicausal que debe ser planificado a través de la evidencia científica. Para Gabriela Olivera, coordinadora de la Secretaria de Genero de la JND, “la cuestión de género es un tema de derechos, es un tema de equidad”²⁴, por ello la búsqueda de evidencia científica sobre la temática permitirá vehiculizar los tres departamentos: el de prevención, tratamiento e inserción. Existe por ejemplo, un fenómeno denominado “telescoping”, que significa que en el tema drogas hay mayor intensidad en las mujeres, en todas las drogas, las mujeres por su sistema endocrino y hormonal, tienen más puntos vulnerables por donde las sustancias hacen mayores daños o daños diversos, esto estaba invisibilizando anteriormente.

“La adicción para la mujer como grupo social conlleva una carga de estigmatización mayor que para el hombre, debido a los roles que se le han asignado tradicionalmente, estigmatizando en el caso de la mujer en tanto no le permita cumplir con el rol que le asigna la sociedad” (Olivera, 2014). Otro ejemplo sobre la cuestión de género, puede ser el dato de que ocho de cada diez mujeres este presa por un tema de drogas, un dato indispensable a la hora de planificar una política pública, esa dimensión estaba anteriormente oculta, por ello es de suma importancia las investigaciones en este ámbito que permitirán transversalizar la cuestión de género en las políticas públicas y hacerlas así, más eficientes y humanas.

²³ Albert Bandura es un psicólogo ucraniano-canadiense de tendencia conductual-cognitiva, profesor de la Universidad Stanford. Reconocido por su trabajo sobre la teoría del aprendizaje social y su evolución al Sociocognitvismo, así como por haber postulado la categoría de autoeficacia.

²⁴ Entrevista realizada el día 6 de noviembre de 2014.

Hay una idea fundamental que es que todos los cambios a nivel de políticas públicas sobre drogas se deben basar en evidencia científica, este es un aspecto determinante, es un concepto central para que no sean esgrimidos argumentos de tipos morales o ideológicos. Desde la JND se cree que desde el paradigma de la enfermedad se realizan ciertas afirmaciones que carecen totalmente de evidencia científica, por ejemplo, el argumento de que los usuarios empiezan fumando marihuana y terminan fumando pasta base u otras drogas duras. Con ese razonamiento, si en el Uruguay de hoy existen 150.000 usuarios de marihuana y no se llegan a 30.000 los de pasta base, todos lo que consumieron marihuana tendrían que ser pastapaseros, y no lo son.

Si nos preguntáramos entonces, ¿Cuánto tiene que ver la ideología a la hora de la elaboración de la política pública?

Para el Secretario General de la JND Julio Calzada, “existen políticas públicas de izquierda y de derecha en materia de drogas, que está determinada por la mirada global de la temática, por la visión que se tiene hacia los usuarios”. Las políticas de derecha serían las que se basan esencialmente en el elemento represivo, que si bien es necesario en toda política pública sobre drogas, también se debe avanzar hacia un enfoque más integral que tome aspectos sanitarios, culturales, de derechos, de género, etc.

El avance hacia la integralidad de las políticas públicas expresaría su avance hacia la “izquierda”, ya que iría más allá del elemento netamente represivo y avanzaría hacia otras esferas antes invisibilizada o negadas. Calzada, cree que las políticas liberales que promovían proyectos básicamente desde una perspectiva de derechos individuales están más cerca de una política de derecha, ya que no buscan la integralidad, y “la integralidad es una política de izquierda” (Calzada: 2014). Las políticas integrales, no descartan el componente represivo, pero su certeza está dada por su integralidad, por ello debe tener en cuenta tanto la reducción de la oferta, la reducción de la demanda, así como la reinserción y rehabilitación de los usuarios.

Volviendo a Bobbio, si la izquierda se posiciona en torno a la igualdad de una determinada forma, hacia ese ideal de igualdad, aquí puede ser conectado con lo que Calzada explicaba de la integralidad de la política pública. Los anteriores proyectos además de su enfoque sanitario y prohibicionista, buscaban modificaciones que iban en torno a los individuos y su intimidad, una postura netamente liberal e individualista de la cuestión. Como esta postura dejaba por

fuera a la mayoría de los usuarios de cannabis, el nuevo enfoque basado en derechos humanos se asemeja más a una “política de izquierda”, porque avanza en la esfera de la igualdad, y al mismo tiempo en la integralidad.

4.5 Conclusiones

Creo que nuestra hipótesis inicial de que la nueva política pública en relación al cannabis se orienta sobre principios que buscan superar el abordaje prohibicionista, de alguna forma se corrobora luego de análisis realizado. En enfoque sanitario bajo el paradigma de la enfermedad aplicado al interior de los Estados y el prohibicionismo a nivel interestatal fueron los mecanismos dominantes a la hora de elaborar las políticas públicas en relación a las drogas en Uruguay. A nivel de la administración estatal, la línea relacionada al control de la oferta estuvo a cargo del Ministerio del interior, mientras que el control de la demanda quedaba en manos del ministerio de salud pública, todo bajo la dirección del Prosecretario de la presidencia.

Con la creación de la Junta Nacional de Drogas se comienza una nueva etapa de las políticas públicas sobre drogas. A demás de configurar una plataforma articuladora junto con los subsecretarios de los ministerios, y el prosecretario de la presidencia, la Junta cumple un rol fundamental a la hora de planificar programáticamente lineamientos en materia de drogas, que pretende superar lo que se entiende como el fracaso del modelo prohibicionista. Los cambios parecen haber comenzado a nivel teórico y procedimental con la prosecretaria de Leonardo Costa en el año 2000, proceso que mejoraría cualitativamente con los gobiernos frenteamplistas.

En cuanto a nuestra hipótesis inicial, debemos recordar que expresamente, tanto el gobierno como el organismo encargado de llevar a cabo la coordinación de la política pública, se han comprometido con un nuevo enfoque, en la búsqueda de un nuevo paradigma. Este se sustenta en base a la reducción de riesgo y daños así como en los derechos humanos, presupuestos teóricos que la administración actual de la JND viene tratando de plasmar en nuevas políticas sobre drogas, en este caso el del cannabis.

Ante la pregunta de los objetivos de la investigación: ¿Cuáles son los factores que explican el pasaje de un modelo prohibicionista a otro fundamentado en los Derechos Humanos?, y, ¿cómo se produce esa transición?, ¿Qué factores producen las ventanas de oportunidades para la transición desde un paradigma al otro? Los factores fueron tanto coyunturales, relacionados

a los actores y sus posturas, como estructurales y de larga duración, por eso el pasaje hacia otro paradigma se está produciendo en a medida que la nueva política pública esta en implementación, sabiendo que los cambios a nivel burocrático y administrativo vienen ocurriendo hace más de quince años, así como su discusión en otros ámbitos de la sociedad civil.

De alguna manera, como planteaba O' Donnell, la política pública es siempre producto de un proceso social, es parte de un proceso más amplio, de años, que se concretiza ahora en este proyecto de ley. En suma, la lucha de las organizaciones sociales relacionadas al cannabis, las juventudes de partidos de izquierda, la discusión dentro de la academia, su evolución dentro del sistema político, los cambios producidos en la administración a partir de la creación de la JND, junto con la asunción del frente amplio y su nuevo enfoque sobre drogas, serian los factores más importantes que explicarían el pasaje esta nueva política pública en relación al cannabis en Uruguay. A esto, debemos agregar la tradición legal y cultural del país, que durante todo el S XX legisló dando más garantías a los usuarios y disminuyendo las penas en relación a las drogas, camino opuesto al tomado por la mayoría de los países del continente encaminados en un rumbo contrario, por más que esto fuera sustentado bajo el paradigma de la enfermedad y con una mirada estrictamente individual de la problemática. Estos son los factores que a mí entender, explicarían el comienzo del pasaje de un modelo de tipo sanitario y represivo, para otro fundado en la reducción de riesgos y en los derechos humanos.

A nivel exterior el Uruguay está planteando la promoción de la discusión y el debate sobre el ordenamiento mundial sobre las drogas, las convenciones y la legislación de drogas actuales, buscando integrarla a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Al mismo tiempo promueve internamente un enfoque basado en los derechos humanos, la equidad (de género, económica o territorial), la participación de la comunidad desde el Estado y las políticas de drogas basadas en evidencia científica. Esta perspectiva teórica coincide en muchos aspectos con los presupuestos sobre el problema de las drogas que el Frente Amplio manifestó en uno de sus últimos congresos como partido.

Creo que tanto los cuestionamientos del ordenamiento internacional sobre las drogas, así como el nuevo enfoque conceptual a la hora de planificar la política pública coinciden en la interpretación del fenómeno, y comparten una postura política a nivel de la geopolítica, así como una postura científica y ética a la hora de planificar las políticas públicas a nivel nacional. Creo que ahí estaría la conexión entre la ideología y la política pública.

La culminación de este proceso se materializa en esta nueva política pública en relación al cannabis, y en torno a ella se estructura de alguna forma una *colación de defensa (advocacy coalition)*, compuesta por actores públicos y privados, políticos, burócratas, investigadores, referentes de la cultura, la academia, la salud, el derecho y personas de los más diversos ámbitos. Los subsistemas que integran la política pública están integrados por coaliciones de defensa que se distinguen por sus valores, creencias así como de los recursos que poseen.

Compartiendo creencias y objetivos, trabajaron de forma coordinada a través de la plataforma Uruguay Responsable, entendiendo conveniente la promoción del cambio, partiendo de que existe la necesidad de una regulación responsable del mercado de la marihuana, teniendo en común una perspectiva garantista basada en la lógica de la reducción de riesgos y daños, así como en los derechos humanos, en oposición a perspectivas reaccionarias o aquellas de neta perspectivas individual y liberal de la cuestión.

Bibliografía

CICAD, OEA .**Estrategia Hemisférica sobre drogas. Plan de acción 2011-2015.**EEUU, 2010.

COMISION LATINOAMERICANA SOB DRE DROGAS Y DEMOCRACIA. **Drogas y democracia: Hacia un cambio de paradigma.**

DEUBE, ANDRÉ. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y Evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DIARIO DE SESIONES DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES, MONTEVIDEO, 30 DE JULIO DE 2013, ORDEN DEL DÍA .**Marihuana y sus derivados. (Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución).** (Carp. 1785/012). (Informado). Rep. 945 y Anexo I.

DONNANGELO, Javier. **Evolución y patrones recientes de la criminalidad en Uruguay** (con especial referencia a la violencia letal). Montevideo, 2006.

ESCOHOTADO, Antonio. **Aprendiendo de las drogas. Usos y abusos, prejuicios y desafíos.** Madrid: Anagrama, 2005.

EASTON, D. **A System Analysis of Political Life.** New York: Wiley, 1965

GRAMSCI, A. **Maquiavelo, a política e o Estado moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. Cuadernos de la Cárcel - Edición Crítica del Instituto Gramsci. Tomo 1. México: Ediciones Era, 1981

_____. **Cadernos do cárcere, vol. 5.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRISA, C. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais.** **Sociedade e desenvolvimento rural,** on line – v.4, n. 1 – Jun – 2010. ISSN 1981-1551

GURGEL, Claudio. Estado e políticas públicas. **Comunicação & Política,** vol. 29, n.3, set/dez, 2011.

LASSWELL, H. **The policy orientation.** In D. Lerner and H. Lasswell (eds.). *The Policy Sciences.* Stanford: Stanford University Press,, 1951

_____. **The policy orientation.** In D. Lerner and H. Lasswell (eds.). *The Policy Sciences.* Stanford: Stanford University Press, 1951

LINDBLOM, C. **The intelligence of democracy.** New York: The Free Press, 1965; e Still muddling, not yet through. *Public Administration Review,* 39, 1979.

- _____ **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da Univ. de Brasília, 1981
- HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- JUNTA NACIONAL DE DROGAS. **Indicadores de control de La oferta. Informe a mayo 2012**. Montevideo, 2012.
- JUNTA NACIONAL DE DROGAS, **Regulación controlada del mercado de marihuana. Una alternativa al control penal y a la criminalización de los usuarios**. Montevideo, 2012.
- JUNTA NACIONAL DE DROGAS, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **OCHO, Diagnósticos locales sobre la problemática del consumo de drogas en Montevideo y zona metropolitana**. Montevideo, 2012.
- OBSERVATORIO URUGUAYO DE DROGRAS. **Quinta encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas. Informe de investigación, mayo 2012**. Montevideo, 2012
- OBSERVATORIO NACIONAL SOBRE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD URUGUAY, DIVISION DE ESTADISTICAS Y ANALISIS ESTRATEGICOS. *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país año 2012*. Montevideo, 2012.
- OSZLAK, O; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. **Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)**, Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4, 1981
- POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985
- _____ Poder político y clases sociales en el Estado capitalista: Siglo XXI. México, 1969.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, **Documento estrategia por la vida y la convivencia**. Montevideo, 2011
- PRESIDENTA DE LA REPUBLICA. **Estrategia Nacional para el abordaje del problema de las drogas (2011-2015)**. Montevideo, 2011.
- SERAFIM, Milena, Análise de política: uma revisão da literatura policy analysis: a review. **Cadernos Gestão Social**, V.3, n.1, p.121-134, jan/jun, 2012
- URUGUAY. Decreto de Ley No. 19.172, 20 de diciembre de 2014. Establece el marco jurídico aplicable dirigido al control y regulación, por parte del Estado, de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y uso de la Marihuana y sus derivados. se promulgó la . . Montevideo, 2014.

URUGUAY. Comisión especial de drogas y adicciones con fines legislativos. **Mariguana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución.** Montevideo, 2013.

V CONGRESO EXTRAORDINARIO CRO. ZELMAR MICHELINI DEL FA. **Políticas públicas en drogas.** Montevideo, 2008.

ZAVARIS, THERESA. Parâmetros teóricos y metodológicos para análise de políticas sociais. **Ser social, Brasília, N 14, p. 13-44, JAN./JUN, 2004.**

Abreviaturas y siglas

ABEn – Associação Brasileira de Enfermagem

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ANVISA – Agência

Anexos