



Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas

**B** | Governance Studies  
at BROOKINGS

# Ley de cannabis uruguayo: pionera de un nuevo paradigma

*Junio de 2018*

por

John Hudak, Geoff Ramsey y John Walsh



# Ley de cannabis uruguaya: pionera de un nuevo paradigma

*Junio de 2018*

por

**John Hudak**

Asesor Principal y Subdirector del Centro para la Gestión Pública Efectiva en  
la Institución Brookings

**Geoff Ramsey**

Subdirector para Venezuela en WOLA

**John Walsh**

Director para Políticas de Drogas y los Andes en WOLA

[Foto de portada: Cultivo de un club de cannabis en Uruguay]

Traducción al español por Inés Coira

*Esta es una traducción en español de un informe publicado inicialmente en inglés el 21 de marzo de 2018. Se han realizado actualizaciones menores a esta versión para garantizar que los datos y la información estén vigentes a partir de la fecha de publicación del 14 de junio de 2018.*

## **Introducción**

Uruguay es el primer país en legalizar y regular su mercado nacional de cannabis no médico. A la luz de este papel pionero, las elecciones y experiencias de las autoridades uruguayas contienen lecciones importantes para otras jurisdicciones que puedan considerar regular el cannabis y cómo hacerlo. Los avances y desafíos de Uruguay relacionados con la banca, los tratados internacionales, el acceso al producto, el cumplimiento de la ley, el cannabis medicinal, el turismo y la investigación y evaluación, tienen un inmenso valor para los legisladores y analistas de otros lugares. Con este fin, este informe examina las condiciones que llevaron al gobierno uruguayo a aprobar su ley de cannabis en 2013, estudia su progreso hasta el momento e identifica áreas que los legisladores deberían considerar para maximizar los potenciales beneficios de la ley. Los hallazgos clave incluyen:

- Uruguay debería considerar medidas a largo plazo para garantizar que las entidades comerciales de cannabis tengan acceso a las instituciones financieras, tales como el acercamiento a otras jurisdicciones que se inclinan hacia la regulación del cannabis, como Canadá.
- El sector médico y las fuerzas de la ley requieren una educación y capacitación sustancial, particularmente en torno a los objetivos y beneficios esperados de la regulación del cannabis, cómo ampliar el acceso al cannabis medicinal y las nuevas normas de control bajo la ley.
- La implementación de la venta comercial hasta ahora ha reflejado problemas en la distribución. Uruguay puede superar estos obstáculos ampliando los puntos de venta legales para incluir no solo farmacias, sino una nueva forma de dispensario, que las autoridades ya están planificando.
- Para que el mercado regulado de cannabis pueda desplazar al mercado negro con mayor eficacia, las autoridades podrían tener que reconsiderar las normas que requieren que los consumidores opten por solo una de las tres formas legales de suministro de cannabis: cultivo doméstico, clubes de membresía y compra comercial.
- Las autoridades uruguayas también podrían tener que abordar el creciente mercado informal permitiendo la venta legal a turistas no ciudadanos.
- Con el fin de posicionarse mejor para evaluar estos ajustes, las autoridades deberían trabajar de forma más estrecha con investigadores independientes y la sociedad civil para asegurarse de acceder a información clave y apoyo institucional para su trabajo.

### **Contexto histórico**

Es destacable que la ley de cannabis de Uruguay sigue la línea de su enfoque histórico hacia la política de drogas. Incluso durante la dictadura de 1973-1985, el país estaba alejado de los enfoques altamente punitivos de la “guerra contra las drogas” que se estaban implementando en varios otros países. Aunque la dictadura mantuvo las condenas estrictas para el narcotráfico, despenalizó la posesión de “una cantidad mínima [de sustancias ilícitas], destinada exclusivamente a su consumo personal”, en 1974. Nunca se aclaró exactamente lo que constituía esa “cantidad mínima”, lo cual otorgaba amplia discreción a los jueces en su interpretación. A lo largo de los años, el hecho de que los uruguayos pudieran poseer cannabis en virtud de la ley, pero no pudieran adquirirlo legalmente, fue destacado constantemente por los grupos de la sociedad civil que presionaban por formas legales de acceso a la droga.

Finalmente, los legisladores abordaron este tema. A principios de 2012, la mayoría gobernante del Frente Amplio (FA) en Uruguay parecía disponerse a aprobar un proyecto de ley que legalizaría el cultivo doméstico de hasta ocho plantas y la posesión de hasta 25 gramos de cannabis. Ante este impulso, el entonces presidente José Mujica vio una oportunidad. En junio de 2012 su gobierno publicó un documento de 15 puntos titulado

“Estrategia por la vida y la convivencia”,<sup>1</sup> que proponía la “legalización regulada y controlada de la marihuana”. A diferencia del proyecto de ley del Parlamento para autorizar el cultivo doméstico del cannabis, la propuesta del presidente Mujica era para crear un monopolio estatal sobre la producción y distribución del cannabis.

Finalmente, la propuesta de Mujica y la medida que ya estaba en debate se compaginaron, y se presentó un segundo proyecto de ley ante el Congreso que permitía cultivo doméstico, así como la venta comercial y los “clubes de cannabis” que permitían a los consumidores cultivar en colectivos con autorización estatal. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Representantes en julio de 2013, aprobado por el Senado en diciembre y promulgado a ley el 20 de diciembre de 2013.

Las autoridades uruguayas han presentado públicamente una amplia gama de justificaciones para la ley desde su aprobación. En varias ocasiones han sostenido que la ley podría reducir el crimen o disminuir la demanda de drogas más perjudiciales, como una sustancia similar al crack conocida localmente como “pasta base”. Independientemente de ello, el texto de la ley expresa sus metas a través de tres objetivos principales:

1. Reducir la violencia vinculada a las drogas por medio de la eliminación del cannabis del mercado negro.<sup>2</sup>
2. Promover la salud pública mediante campañas de educación y prevención.<sup>3</sup>
3. Eliminar la paradoja legal que permitía la posesión pero bloqueaba el acceso al cannabis para los consumidores.<sup>4</sup>

Cuando Mujica propuso que Uruguay legalizara y regulara el cannabis, proclamó: “alguien

---

<sup>1</sup> Estrategia por la vida y la convivencia—15 medidas. (2012). República Oriental de Uruguay—Ministerio del Interior. Recuperado de <https://www.minterior.gub.uy/images/stories/convivencia.pdf>

<sup>2</sup> Artículo 4 de la Ley 19.172: “La presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado”.

<sup>3</sup> Artículo 1 de la Ley 19.172: “Decláranse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas”.

<sup>4</sup> Si bien no se explicita en el texto, la Ley 19.172 anula directamente la ley de 1974 que permitía a los jueces determinar de forma autónoma si una determinada cantidad de una sustancia ilícita estaba destinada al consumo personal y, por lo tanto, no constituía un delito penal.

tiene que ser el primero”.<sup>5</sup> Al optar por regular el cannabis desde el cultivo hasta la venta, Uruguay fue el primer país en dejar atrás la prohibición mundial del cannabis no medicinal que comenzó con la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 de Naciones Unidas. El régimen de tratados de control de drogas de la ONU, suscrito por prácticamente todos los países del planeta, limita expresamente el uso del cannabis a fines médicos y científicos.<sup>6</sup> El cannabis, además, fue ubicado bajo los más estrictos programas de control de las convenciones de drogas.<sup>7</sup>

Al dar un paso tan audaz, las autoridades uruguayas sabían que habría críticas de otros países y de los monitores de los tratados de drogas de la ONU; en particular, de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Conscientes de las dimensiones internacionales de su decisión de seguir adelante con la regulación del cannabis, los legisladores uruguayos diseñaron un sistema regulatorio estrictamente controlado y elaboraron argumentos que justificaron la reforma como el cumplimiento de la obligación fundamental de Uruguay de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos. Así, la reforma de Uruguay fue a la vez osada y cautelosa. Conscientes de que su política fuera sometida a un minucioso examen por parte de sus vecinos y de la comunidad internacional en general, las autoridades uruguayas optaron deliberadamente por un enfoque estricto de la regulación, como el registro de consumidores y el límite mensual de la venta.

Tal como fue aprobada, la ley de cannabis de Uruguay prohíbe el consumo de cannabis en espacios públicos cerrados donde esté prohibido fumar tabaco y no permite la publicidad ni cualquier otra forma de promoción.<sup>8</sup> La ley también creó un nuevo organismo regulador encargado de supervisar la implementación, el Instituto para la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). Según la ley, existen tres métodos de acceso al cannabis, cuyos parámetros específicos se establecieron en normativas posteriores:

---

<sup>5</sup> “Alguien tiene que ser el primero” en legalizar, dijo Mujica. Subrayado (2012, 21 de junio). Recuperado de <http://subrayado.com.uy/noticias/13486>

<sup>6</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención Única sobre Estupefacientes (1961, 30 de marzo). Recuperado de [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)

<sup>7</sup> Dentro del régimen actual, el cannabis se considera una de las sustancias psicoactivas más peligrosas bajo el control internacional. Esto se refleja en su doble inclusión en la Convención Única. El cannabis, la resina de cannabis, y los extractos y la tintura de cannabis figuran en la Lista I entre sustancias cuyas propiedades pueden dar lugar a dependencia, que presentan un grave riesgo de abuso y que están sujetas a todas las medidas de control previstas en la Convención. El cannabis y la resina de cannabis también figuran en la Lista IV, junto con otras quince sustancias que ya figuran en la Lista I y se consideran particularmente peligrosas en virtud de las presuntas características nocivas, el riesgo de abuso y el valor terapéutico extremadamente limitado.

<sup>8</sup> Poder Legislativo de Uruguay. Ley 19.172. Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución. (2013, 20 de diciembre). Recuperado de [https://alfa.portal.gub.uy/JND/PDF/Ley\\_19.172\\_Control\\_y\\_regulaci%C3%B3n\\_del\\_mercado\\_de\\_cannabis.pdf](https://alfa.portal.gub.uy/JND/PDF/Ley_19.172_Control_y_regulaci%C3%B3n_del_mercado_de_cannabis.pdf)

1. **Cultivo doméstico:** los adultos pueden cultivar hasta seis plantas hembra floridas de cannabis por hogar para autoconsumo, siempre que primero hayan registrado sus plantas ante las autoridades. La producción anual total de la droga no debe exceder los 480 gramos, pero se permite el cultivo de más de seis plantas siempre que sean plantas macho o no floridas. Al momento de la traducción de este informe al español hay 8.588 uruguayos registrados como cultivadores domésticos.

2. **Clubes de membresía:** los adultos pueden unirse a cooperativas para cultivar cannabis en forma colectiva. Estos “clubes de cannabis” primero deben registrarse en el IRCCA y otras autoridades, y deben tener entre 15 y 45 miembros. Los clubes pueden plantar hasta 99 plantas en el mismo espacio, pero no pueden dispensar a sus miembros más de 480 gramos per cápita de la droga por año. Todo excedente debe ser entregado a las autoridades. Hasta el momento, las autoridades han registrado 91 clubes de este tipo en todo el país.

3. **Venta comercial:** las personas registradas pueden comprar hasta 40 gramos por mes (10 gramos por semana, según las reglamentaciones posteriores) en los puntos de venta. La ley especifica que las farmacias actuarán como puntos de venta, aunque el gobierno ha expresado interés en crear nuevos puntos de venta designados específicamente para este fin. Según la ley, las farmacias no están obligadas a vender cannabis; pueden optar por formar parte del sistema si lo desean. Se indica que algunos productores comerciales pueden obtener una licencia del estado para producir cannabis para la venta comercial. Actualmente, dos empresas tienen licencia para producir cannabis comercial y 24.350 uruguayos se han registrado como compradores.

### **El Instituto para la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)**

El IRCCA se diseñó con un énfasis particular en fomentar la cooperación entre una variedad de otras entidades estatales con responsabilidades pertinentes a la regulación del cannabis. Si bien el instituto sigue las directrices políticas de la Junta Nacional de Drogas (JND), también está formalmente bajo el paraguas del Ministerio de Salud Pública. Además del presidente del IRCCA (actualmente el secretario de la JND, Diego Olivera), el directorio del instituto incluye representantes de los ministerios de Salud Pública, de Desarrollo Social y de Ganadería, Agricultura y Pesca.

El texto de la ley otorga un amplio mandato al IRCCA para mantener registros anónimos de quienes pretendan comprar cannabis, así como de todos los miembros de clubes y los cultivadores domésticos. Para ello, el IRCCA puede solicitar cualquier documentación necesaria. El IRCCA también puede inspeccionar cualquier propiedad utilizada en el cultivo, procesamiento, distribución o venta de cannabis. De todos modos, en el caso de los cultivadores domésticos, el personal de IRCCA solo puede ingresar a los hogares con el consentimiento del propietario o una orden judicial. En el transcurso de su trabajo, el IRCCA también está autorizado para realizar análisis de cannabis comercial con el fin de

determinar si cumple con los requisitos legales y reglamentarios. Si se producen infracciones, el IRCCA puede aplicar multas y, en coordinación con la policía, forzar el cierre, realizar decomisos e iniciar acciones legales.

## **Implementación**

Desde la promulgación de la ley, el poder ejecutivo ha emitido una serie de decretos presidenciales que la desarrollan. El más importante se emitió en mayo de 2014,<sup>9</sup> cuando el gobierno de Mujica publicó el conjunto principal de reglamentos sobre la implementación. Además de limitar la compra a 10 gramos por semana, las normas especifican que solo ciudadanos uruguayos y residentes permanentes mayores de 18 años pueden adquirir cannabis legalmente, prohibiendo así el turismo cannábico. Las normas también establecieron que los tres métodos de acceso anteriores serían excluyentes, lo que implica que las personas deben elegir cultivar su propio cannabis, acceder a él mediante un club o comprarlo en farmacias, pero legalmente no pueden recurrir a más de uno de estos métodos al mismo tiempo. Las autoridades señalaron que este elemento de la ley está destinado a desalentar el uso problemático. Además, las normas estipularon que los conductores serán considerados intoxicados si se detecta THC en su sistema, e instruyeron al IRCCA regular la potencia del THC en el cannabis vendido comercialmente. Las autoridades hasta ahora han declarado que no se venderá ningún producto con niveles de THC superiores al 15%.

Tras las normativas de mayo de 2014, las autoridades procedieron a implementar la ley a un ritmo lento pero seguro. El IRCCA empezó a registrar a los productores locales interesados en agosto de 2014 y comenzó el registro de clubes en octubre de 2014. En febrero de 2015, el último mes de Mujica en la presidencia, el gobierno saliente emitió regulaciones adicionales que permitían al IRCCA autorizar a la comunidad científica a obtener y establecer un marco de trabajo que específicamente autorice a los médicos a dispensar cannabis medicinal. Además de permitir que los médicos receten el medicamento a los pacientes en incrementos mensuales, las normas autorizan el uso de cannabis para “la elaboración de productos terapéuticos de uso medicinal”.

A diferencia de las medidas de legalización del cannabis aprobadas por el electorado en varios estados de EE.UU. (comenzando por Colorado y Washington en 2012), la ley de cannabis uruguaya fue aprobada por el gobierno nacional a pesar del evidente escepticismo y desaprobación de la medida entre los uruguayos. Desde que Mujica propuso por primera vez la reforma, las encuestas de opinión pública han demostrado consistentemente que la

---

<sup>9</sup> Control y regulación del Mercado de cannabis. Ley 19.172 y decretos. Junta Nacional de Drogas.

Recuperado de

[https://alfa.portal.gub.uy/JND/PDF/Ley\\_19.172\\_Control\\_y\\_regulaci%C3%B3n\\_del\\_mercado\\_de\\_cannabis.pdf](https://alfa.portal.gub.uy/JND/PDF/Ley_19.172_Control_y_regulaci%C3%B3n_del_mercado_de_cannabis.pdf)

mayoría de los uruguayos dudaba de la iniciativa del gobierno.<sup>10</sup> Sin embargo, esto nunca ha influido demasiado en la dinámica política nacional. La coalición gobernante del Frente Amplio, al sentir el respaldo suficiente entre sus propios partidarios, recurrió a su mayoría parlamentaria en ambas cámaras para asegurar la aprobación de la ley en diciembre de 2013. Al dar este paso, los legisladores del Frente Amplio esperaban que, con el tiempo, la mayoría de los uruguayos iba a apoyar la regulación del cannabis o que, al menos, la iba a aceptar.

La primera gran prueba política se produjo con las elecciones de octubre y noviembre de 2014, en las que el Frente Amplio mantuvo la mayoría en ambas cámaras legislativas y, una vez más, ganó la presidencia. Es posible que la ley para regular el cannabis no haya contribuido a la suerte de la coalición gobernante, pero tampoco la perjudicó. Desde entonces, la implementación se ha desarrollado lentamente pero no hubo errores o reveses evidentes que hayan convertido a la ley en un riesgo político para el Frente Amplio. Las autoridades siguen confiando en que el apoyo de la población aumentará gradualmente a medida que la ley se reivindique en la práctica. Aun así, el persistente escepticismo del público ha ejercido una presión palpable sobre el gobierno, llevando a que las autoridades se muestren particularmente sensibles a los contratiempos en el proceso de implementación.

Para algunos, la combinación del moderado apoyo popular a la medida y la transición a un nuevo presidente tras las elecciones uruguayas de octubre de 2014 arrojaron una sombra de incertidumbre sobre el futuro de la ley. Cuando Tabaré Vázquez, que había precedido a Mujica como presidente de 2005 a 2010, ganó la presidencia por segunda vez, los observadores sugirieron que mostraba escepticismo en torno a las medidas para regular el cannabis. Sin embargo, el Presidente Vázquez ha ido disipando gradualmente estas preocupaciones y prometió implementarlas al pie de la letra, controlando que la ley cumpliera con sus objetivos.

Con Vázquez, la implementación siguió avanzando con cautela. Después de un proceso de licitación de meses de duración, en octubre de 2015, el gobierno seleccionó dos empresas entre más de veinte aspirantes para cultivar cannabis para la venta en farmacias. Ambas empresas, Simbiosis e ICC, tienen propietarios tanto uruguayos como extranjeros. ICC está vinculada al magnate uruguayo de la agroindustria Juan Sartori, presidente y fundador de Union Agriculture Group, la mayor corporación del sector en el país.<sup>11</sup> Las empresas realizan el cultivo mediante un sistema de cosecha perpetua en invernaderos, ubicados en

---

<sup>10</sup> El consumo de marihuana y su venta en farmacias. CIFRA / González, Raga & Asociados. (2017, 17 de agosto). Recuperado de <http://www.cifra.com.uy/index.php/2017/08/17/el-consumo-de-marihuana-y-su-venta-en-farmacias-2/>

<sup>11</sup> Fumata Verde. La Diaria. (2015, 2 de octubre). Recuperado de [http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=16-grupo-asesor-legal&mailid=703-2-de-octubre-2015-sintesis-de-prensa#noticia9](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_acymailing&ctrl=archive&task=view&listid=16-grupo-asesor-legal&mailid=703-2-de-octubre-2015-sintesis-de-prensa#noticia9)

un terreno de unas 20 hectáreas adyacente a una prisión de máxima seguridad en el departamento de San José, al noroeste de Montevideo, la capital. Aunque Simbiosis e ICC comenzaron a trabajar en 2016, hubo un retraso prolongado antes del comienzo de las primeras ventas, mientras el IRCCA finalizaba los detalles de distribución y venta con los propietarios de las farmacias. Durante este período, las autoridades establecieron un sistema de base de datos seguro que permitiera a los compradores potenciales escanear su huella digital en las farmacias, la cual sería verificada con el registro de compradores del IRCCA.

El 19 de julio de 2017 Uruguay lanzó la última etapa restante de la ley del cannabis, y las ventas finalmente comenzaron en 16 farmacias en varias partes del país. El inicio de las ventas reflejó un aumento en el interés; la cantidad de uruguayos en el registro de compradores del IRCCA aumentó de aproximadamente 4.900 a más de 13.000 en el primer mes. Inicialmente, solo dos variedades de cannabis se pusieron a disposición (cuyas presentaciones indican Alfa I, variedad índica y Beta I, sativa), vendidas en presentaciones de cinco gramos al precio de 187,04 pesos uruguayos cada una. En enero de 2018, este precio se incrementó a 200 pesos uruguayos (unos siete dólares estadounidenses), aunque a aproximadamente US\$ 1,40 por gramo, la cifra sigue siendo muy competitiva en comparación con el mercado negro.

Hubo una preocupación inicial con respecto a la potencia del cannabis en Uruguay, ya que las dos variedades disponibles inicialmente tenían niveles de THC del 2%, con un CBD del 6% al 7%. No obstante, esto no disuadió a los compradores y los informes anecdóticos han sugerido que Alfa I y Beta I tienen efecto psicoactivo. Además, a finales de 2017, el IRCCA puso a disposición dos nuevas variedades —Alfa II y Beta II— que son híbridos indica/sativa con niveles de THC del 9% y niveles de CBD de aproximadamente 3%.

## **Hallazgos clave**

### **A. Tratados internacionales**

Uruguay procedió con la regulación del cannabis pese a las reiteradas críticas de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), como se indica en el informe de esta junta correspondiente a 2016, que enuncia:

La Junta observa que el Gobierno del Uruguay ha seguido aplicando medidas encaminadas a establecer un mercado regulado para el uso de cannabis con fines no médicos. Si bien esta política aún no se ha aplicado plenamente, la Junta desea reiterar su posición de que tal legislación es contraria a lo dispuesto en los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular a las medidas establecidas en el artículo 4, párrafo c), de la Convención de 1961 enmendada, en virtud del cual los Estados partes están obligados a “limitar exclusivamente la producción, la

fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”.<sup>12</sup>

Al optar por la regulación a pesar de estas críticas, Uruguay argumentó que su política se enmarca plenamente en los objetivos originales que los tratados de control de drogas de la ONU enfatizaron, pero que no han logrado cumplir: la protección de la salud y el bienestar de la humanidad. Si bien caben pocas dudas de que, como ha señalado la JIFE, Uruguay está contraviniendo sus obligaciones en virtud de la Convención Única de 1961 de limitar el cannabis exclusivamente para fines médicos y científicos, este país procura eludir la cuestión del incumplimiento del tratado de drogas al colocar su nueva ley en el contexto de la adhesión de Uruguay a sus obligaciones más fundamentales en virtud del derecho internacional.

Las autoridades uruguayas han argumentado específicamente que la creación de un mercado regulado para el consumo de cannabis por parte de adultos es impulsada por imperativos de salud y seguridad y, por lo tanto, es una cuestión de derechos humanos. Como tal, los funcionarios apuntan a las obligaciones más amplias de la ONU en torno a los derechos humanos que deben ser respetadas, apelando específicamente a la prioridad de los principios de derechos humanos sobre las obligaciones de control de drogas dentro del sistema de Naciones Unidas en su conjunto. En caso de conflicto entre las obligaciones de derechos humanos y los requisitos de control de drogas, argumentan, Uruguay está obligado a dar prioridad a sus obligaciones de derechos humanos.<sup>13</sup>

El argumento a favor de la prioridad de las obligaciones de derechos humanos en materia de control de drogas no es nuevo para Uruguay. En 2008, Uruguay patrocinó una resolución en la Comisión de Estupefacientes (el órgano central de formulación de políticas de la ONU sobre el tema) para garantizar la promoción de los derechos humanos en la implementación de los tratados internacionales de control de drogas.<sup>14</sup> El argumento de Uruguay de que las protecciones de los derechos humanos prevalecen sobre los requisitos de control de drogas encuentra respaldo en el informe de 2010 del relator especial de la ONU sobre el derecho a la salud, que señaló: “Cuando los objetivos y enfoques del régimen

---

<sup>12</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe de la JIFE correspondiente a 2016. Naciones Unidas. (2017). Recuperado de [http://www.unis.unvienna.org/unis/protected/2017/AR\\_2016\\_S.pdf](http://www.unis.unvienna.org/unis/protected/2017/AR_2016_S.pdf)

<sup>13</sup> Marihuana: Uruguay se defendió ante ONU. Montevideo Portal. (2014, 13 de marzo). Recuperado de <http://www.montevideo.com.uy/Noticias/Marihuana-Uruguay-se-defendio-ante-ONU-uc228901?plantilla=1391>

<sup>14</sup> Commission on Narcotic Drugs (Comisión de Estupefacientes). Resolution 51/12: Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties. (2008). Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug\\_Resolutions/2000-2009/2008/CND\\_Res-2008-12e.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf)

internacional de control de drogas y el régimen internacional de derechos humanos entran en conflicto, es claro que deben prevalecer las obligaciones de derechos humanos”.<sup>15</sup>

En 2015, Uruguay copatrocinó una resolución que insta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a preparar un informe sobre el impacto del problema mundial de las drogas en el goce de los derechos humanos.<sup>16</sup> En su contribución a los preparativos del ACNUDH, Uruguay planteó su postura con respecto a la prevalencia de los derechos humanos:

Reafirmamos la importancia de garantizar el sistema de derechos humanos, subrayando que los derechos humanos son universales, intrínsecos, interdependientes e inalienables, y que es obligación de los Estados garantizar su prioridad por encima de otros acuerdos internacionales, haciendo énfasis en los convenios internacionales de fiscalización de drogas.<sup>17</sup>

La capacidad de Uruguay de seguir adelante con una política que claramente va más allá de los límites de los tratados de drogas de la ONU se debe a una combinación de factores. En primer lugar, las autoridades uruguayas previeron las críticas internacionales que probablemente iba a desencadenar su medida y elaboraron un argumento basado en obligaciones de derechos humanos que era coherente con la reputación internacional del país, así como con las razones de Uruguay para revisar su ley de cannabis en primer lugar.

En segundo lugar, en términos prácticos, los organismos creados por los tratados de control de drogas de la ONU, como la JIFE, no poseen el tipo de autoridad de control ni poder político práctico necesario para evitar que Uruguay siga adelante en la implementación de su nueva ley. Países como Estados Unidos históricamente han ejercido su influencia política y su poder para incentivar la aplicación total de los tratados sobre drogas. Sin embargo, con la ley uruguaya entrando en su quinto año de vigencia, no ha habido un esfuerzo concertado del gobierno de Estados Unidos para castigar a Uruguay bilateralmente o en el ámbito internacional, lo cual sugiere que las reformas de Uruguay no se verán obstaculizadas por las presiones internacionales.

---

<sup>15</sup> Anand, G., Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Salud. Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2010, 6 de agosto). Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/477/94/PDF/N1047794.pdf?OpenElement>

<sup>16</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Contribución del Consejo de Derechos Humanos al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas de 2016. (2015, 23 de marzo). Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G15/060/84/PDF/G1506084.pdf?OpenElement>

<sup>17</sup> Junta Nacional de Drogas. Repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los Derechos Humanos. (2015, 15 de mayo). Recuperado de <https://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf>

En este sentido, Uruguay aprovechó el momento oportuno, ya que la aprobación de su ley se produjo en medio de un importante cambio hacia la regulación del cannabis dentro de EE.UU. Después de las iniciativas electorales de noviembre de 2012 para legalizar el cannabis en los estados de Colorado y Washington, el gobierno del presidente estadounidense Barack Obama adoptó una política de ajuste condicional de la legalización del cannabis a nivel estatal, contenida en la guía de cumplimiento del Departamento de Justicia conocida como “Memorándum de Cole”.<sup>18</sup> El ajuste le brindó a Uruguay un colchón político internacional, justo cuando el parlamento uruguayo se preparaba para aprobar la reforma del cannabis en el país.

A raíz de las iniciativas electorales de Colorado y Washington, el gobierno federal de EE.UU. quedó repentinamente en un lugar incómodo. Estados Unidos fue el artífice clave y, durante décadas, el principal ejecutor de los tratados sobre drogas de la ONU, incluyendo el enérgico control del cumplimiento de la prohibición global de los usos no médicos del cannabis. Oponerse a la nueva ley uruguaya e incluso presionar a Uruguay para que la revisara o anulara —es fácil imaginar a gobiernos previos intentando hacerlo— hubiera dejado expuesto a Estados Unidos a ser acusado de hipocresía.

De hecho, en relación con el cannabis no medicinal, la JIFE también ha señalado reiteradamente que Estados Unidos “no cumple” con los tratados sobre drogas<sup>19</sup> y ha subrayado que “la prohibición estricta del uso no médico establecida en la Convención de 1961” se aplica completamente a los países con estructuras federales de gobierno. En otras palabras, si “los gobiernos subnacionales han tomado medidas para legalizar y regular el uso no médico del cannabis, a pesar de que la ley federal indique lo contrario”<sup>20</sup> —como es bastante evidente en la situación actual en EE.UU.—, tales desarrollos “violán el marco legal internacional de control de drogas”. En este nuevo contexto, Estados Unidos ha emitido sus críticas hacia la ley de cannabis de Uruguay de forma leve y superficial.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> United States Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. Guidance Regarding Marijuana Enforcement. (2013, 29 de agosto). Recuperado de <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>

<sup>19</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe de la JIFE correspondiente a 2013. Naciones Unidas. (2014). Recuperado de [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR\\_2013\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR_2013_S.pdf)

<sup>20</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Application of the international drug control treaties in countries with federal structures. (2017, diciembre). Recuperado de [https://www.incb.org/documents/News/Alerts/Alert\\_on\\_Convention\\_Implementation\\_December\\_2017.pdf](https://www.incb.org/documents/News/Alerts/Alert_on_Convention_Implementation_December_2017.pdf)

<sup>21</sup> Forero, J. Pot growers celebrate as Uruguay legalizes cultivation and consumption of marijuana. Washington Post. (2013, 23 de octubre). Recuperado de [https://www.washingtonpost.com/world/pot-growers-celebrate-as-uruguay-legalizes-cultivation-and-consumption-of-marijuana/2013/10/23/f8044fc6-3bfe-11e3-b0e7-716179a2c2c7\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/pot-growers-celebrate-as-uruguay-legalizes-cultivation-and-consumption-of-marijuana/2013/10/23/f8044fc6-3bfe-11e3-b0e7-716179a2c2c7_story.html)

Bajo la presidencia de Donald Trump, el fiscal general estadounidense, Jeff Sessions, dejó en claro su animosidad hacia el cannabis legal. En enero de 2018, Sessions anuló el Memorándum de Cole, lo que aumentó las preocupaciones en cuanto a cómo serían ejercidos los poderes federales de su cumplimiento. Sin embargo, se considera poco probable que el intento de Sessions de revertir la legalización del cannabis tenga éxito; no se espera que los estados que hicieron estas reformas den vuelta atrás, aun si el gobierno de Trump invierta un importante capital político con el fin de forzarlos a ello. Esto deja al gobierno federal estadounidense en la misma situación incómoda que comenzó en noviembre de 2012, cuando los votantes de los estados Colorado y Washington aprobaron sus iniciativas electorales: sin poder deshacer las reformas de los estados y, por lo tanto, en incumplimiento de los tratados de drogas que defiende desde hace mucho tiempo. En el futuro previsible, no es muy probable que Estados Unidos se encuentre en posición de oponerse a las medidas para legalizar y regular el cannabis, como las que están en marcha en Uruguay.

## **B. Banca**

Debido a que Uruguay fue el primer país en legalizar el cultivo, procesamiento, distribución y venta de cannabis, se anticipó que evitaría algunos de los desafíos que enfrentan otras naciones con reformas menos exhaustivas. El modelo neerlandés que tolera el consumo de cannabis en los puntos de venta todavía se basa en un modelo de suministro ilegal complicado por los riesgos de la importación de drogas. La situación de legalización estadounidense en algunos estados generó desafíos en el comercio interestatal, los impuestos, la banca y otros.

Al legalizar todo el proceso de producción y distribución en todo el país, las reformas de Uruguay se diseñaron teniendo en cuenta la experiencia de otras naciones. En muchos sentidos, se evitaron las carencias de los sistemas de Países Bajos y Estados Unidos. El modelo uruguayo proporciona un marco claro para un mercado legal a nivel nacional, pero deja una flexibilidad importante al poder ejecutivo en asuntos clave tales como fijación de precios, distribución, aplicación y accesibilidad. Aun así, poco después de iniciadas las ventas comerciales en las farmacias del país, apareció uno de los mayores desafíos para el modelo de la reforma: la banca.

Como el cannabis se legalizó a nivel nacional, los bancos uruguayos continuaron sus relaciones existentes con las farmacias, debido a que las farmacias del país ya recurrían a las instituciones financieras como parte de sus operaciones comerciales previas al cannabis. Poco después, dos de las instituciones financieras más grandes de Estados Unidos, Bank of America y CitiBank, notificaron a los bancos uruguayos con los que tenían vínculo que debían dejar de trabajar con las farmacias que vendieran cannabis. Estos grandes bancos estadounidenses, que se han negado a trabajar con cannabis recreativo o medicinal incluso en los mercados internos estadounidenses, citaron una ley estadounidense (USA PATRIOT Act) como base para su reclamo y demanda para cerrar las cuentas. Según la sección 320 de esa ley, los bancos no pueden trabajar con cuentas que cometan un delito que “implique

la elaboración, importación, venta o distribución de una sustancia controlada (tal como se define a los efectos de la Ley de Sustancias Controladas)...” y eso incluye el cannabis.<sup>22</sup>

Si bien algunos argumentaron que las operaciones dentro de Uruguay y atendidas por bancos uruguayos deberían quedar por fuera del alcance de esa ley, no es así. La sección 319 de la Ley Patriota estadounidense extiende el alcance de la ley a bancos extranjeros (no estadounidenses) con “una cuenta interbancaria en Estados Unidos con una institución financiera cubierta”. Dado que los bancos uruguayos, incluso aquellos administrados por el gobierno —como el Banco Central del Uruguay y el Banco República (BROU)—, caen bajo esa definición, las amenazas de los bancos estadounidenses eran reales. Esta situación obligó a los bancos uruguayos a tomar una decisión: cerrar las cuentas de las farmacias que vendían cannabis o arriesgarse a la retirada del país de las principales instituciones financieras estadounidenses. La segunda opción implicaba un importante riesgo económico. La primera iba a afectar solo a unas pocas farmacias. Para los bancos uruguayos la elección fue obvia y se notificó a las farmacias que sus cuentas se iban a cerrar. El BROU, al igual que bancos privados como Itaú y Santander, cerraron las cuentas de las farmacias en agosto.

Para los bancos de Estados Unidos, esta preocupación era real. La ley que citaron en cartas a bancos uruguayos le permitía al gobierno federal incautar activos bancarios y presentar cargos penales contra los banqueros. Aunque el objetivo de las disposiciones bancarias de la Ley Patriota era impedir que los bancos financiaran operaciones que facilitaran el terrorismo internacional, la redacción es lo suficientemente amplia como para abarcar las operaciones de cannabis en Uruguay. Se podría argumentar fácilmente que la legalización del cannabis en Uruguay apunta a disminuir las operaciones ilícitas y el financiamiento de los narcotraficantes de modo de reducir el terrorismo y la violencia, pero la ley estadounidense y la interpretación de esa ley por parte de los bancos generó un ultimátum para Uruguay.

Las farmacias dispensadoras de cannabis también tuvieron que enfrentar una decisión. Podían cambiar todas sus operaciones (aquellas vinculadas al cannabis y las que no) a un sistema de dinero en efectivo solamente, o podían dejar de vender cannabis, seguir siendo una farmacia estándar y mantener su acceso a la banca; una opción que los bancos uruguayos dejaron en claro en sus comunicaciones con las farmacias. Estas eligieron diferentes opciones.

En las entrevistas de los autores de este informe con la propietaria farmacéutica Alicia Chavert Riverós —que maneja la farmacia La Cabina en Las Flores, departamento de Maldonado— Chavert Riverós señaló que aunque ella no consume cannabis, está de acuerdo con los objetivos de la ley y quiere brindarles a los consumidores de la comunidad

---

<sup>22</sup> United States Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. Guidance Regarding Marijuana Enforcement. (2013, 29 de agosto). Recuperado de <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>

un acceso legal a la sustancia. Explicó que, si bien el cambio a dinero en efectivo hace que sea difícil pagar facturas (por depender de las transferencias en efectivo a través de la red de pago Abitab), ha visto un aumento en los ingresos de otros productos de su farmacia desde que comenzaron las ventas de cannabis. Si su farmacia discontinuara las ventas por los obstáculos bancarios, las personas en el área tendrían que viajar hasta Atlántida (a 40 kilómetros de distancia) o a Minas (a 61 kilómetros de distancia) para llegar a la farmacia más cercana con venta de cannabis.

En respuesta a las decisiones de las instituciones financieras de no financiar la industria del cannabis en Uruguay, han surgido ideas alternativas. La primera fue crear una cuenta central exclusiva de cannabis a través del Banco Central de Uruguay, aunque dados los tratos del Banco Central con las instituciones financieras internacionales, surgieron preocupaciones legítimas de que esos mismos bancos estadounidenses pondrían fin a sus vínculos. Para el futuro, el gobierno está evaluando sus opciones a mediano y largo plazo sobre cómo abordar la situación. A largo plazo, las autoridades están explorando la posibilidad de facilitar un acuerdo entre las entidades de cannabis uruguayas y las cooperativas de crédito locales u otros proveedores de servicios financieros. De todas maneras, esto enfrentaría el mismo problema que depender del Banco Central.

A corto plazo, el IRCCA ha reaccionado ante la situación, en particular ante la vacilación de las farmacias para participar como proveedores a la luz de las dificultades bancarias, y se ha ido preparando para establecer nuevos puntos de venta que operen solo con dinero en efectivo. Según las autoridades, estos nuevos establecimientos serán de propiedad privada y, a diferencia de las farmacias, venderán exclusivamente cannabis (aunque también podrían vender parafernalia como papel de fumar y trituradores o desmorrugadores, y tal vez otros artículos que les permitan ser económicamente viables).

### **C. Problemas de suministro**

En cualquier mercado legal de cannabis nuevo, gestionar la oferta plantea un serio desafío. A menudo, los cultivadores no están al tanto de la demanda del mercado y, para evitar la pérdida de productos, subestiman la demanda de los consumidores, lo que causa una enorme escasez de productos y precios elevados. Con el tiempo, a medida que los cultivadores entienden mejor la demanda, proporcionan un nivel de producto que se adapta mejor a ella.

Los desafíos de suministro en Uruguay surgieron por una combinación de fuerzas económicas típicas y otras particulares del modelo uruguayo. Uruguay enfrentó los desafíos tradicionales de información con respecto a cuánto cannabis se consumiría, incluso cuando la ley exige que las personas se inscriban para comprar en farmacias y limita la cantidad mensual que se puede adquirir. El crecimiento en la cantidad de registros puede ocurrir rápidamente, mientras que los cambios en el cultivo (y, en consecuencia, la cosecha) tardan meses en ajustarse.

Al mismo tiempo, en un intento por limitar el tamaño del mercado, evitar la desviación del producto, garantizar la seguridad y presentar ante el mundo un modelo de regulación estricta, Uruguay autorizó solo a dos cultivadores, las firmas Simbiosis e ICC, para producir cannabis. Además, se requería que todo el cannabis producido fuera testeado y aprobado por el IRCCA antes de ser suministrado a las farmacias. El IRCCA (hasta ahora) solo autoriza cannabis con un porcentaje de THC entre 2% y 9%, y también hace análisis de especificidad genética, moho, bacterias, pesticidas, metales, etc. Inicialmente, uno de los cultivadores aprobados (Simbiosis) tardó en ponerse en marcha y, una vez que lo hizo, su producto no cumplió con los estándares requeridos por el gobierno. El cultivo inicial de Simbiosis no fue aceptado para el mercado, por lo que, durante varios meses, solo ICC suministraba a todo el mercado comercial con dos variedades: “Alfa I” y “Beta I”.

Esta producción limitada implicaba que las farmacias tenían un suministro insuficiente, sin llegar a la cantidad máxima de producto permitida mensualmente, y que las farmacias vendían el producto tan rápidamente que se presentaban días de escasez antes del siguiente envío de cannabis. Esto se vio complicado por algunos aspectos básicos del modelo uruguayo. En el mes posterior a la apertura de las ventas, más de 13.000 uruguayos se registraron para comprar en farmacias, con cada comprador habilitado a comprar hasta 40 gramos por mes.<sup>23</sup> Sin embargo, inicialmente solo hubo 16 farmacias registradas para dispensar cannabis y cada una de ellas solo pudo recibir dos kilogramos de cannabis al mes en entregas cada 14 días. Eso no solo provocó una escasez por la proporción asimétrica comprador–dispensario, sino también en términos de la proporción entre el máximo permitido para el comprador y el suministro mensual de la farmacia.

Los desafíos de suministro se agravaron porque una empresa no pudo entregar al mercado el producto aprobado y por las decisiones de algunas farmacias de poner fin a las ventas comerciales (debido a los desafíos bancarios ya mencionados). Al momento de la traducción de este informe al español, hay solo 13 farmacias para atender a casi 25.000 compradores; seis de esas farmacias están ubicadas en Montevideo. Y aunque la concentración de tantas farmacias en Montevideo refleja fielmente la distribución de la población de Uruguay, 11 de los 19 departamentos de Uruguay no tienen ninguna farmacia que dispense cannabis.<sup>24</sup> Esto ha llevado a períodos de profunda escasez en todo el país; los más notables se produjeron en octubre de 2017 y febrero de 2018.

Algunos de estos desafíos son dificultades de crecimiento estándar que podría experimentar cualquier mercado y eventualmente resolver. Por ejemplo, en noviembre de 2017, Simbiosis comenzó a distribuir al mercado las cepas “Alfa II” y “Beta II”, ya que los productos pasaron los requisitos de prueba de IRCCA. Sin embargo, el límite de entrega

---

<sup>23</sup> Marihuana: estudian alternativa a farmacias. Diario El País. (2017, 25 de agosto). Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/informacion/marihuana-estudian-alternativa-farmacias.html>

<sup>24</sup> Cerca del 38% de la población de Uruguay vive en Montevideo y el 42% de las farmacias dispensadoras de cannabis están ubicadas allí.

para las farmacias y la cantidad limitada de farmacias dispensadoras de cannabis provocó una escasez continua, frente a un público cada vez más cómodo con el registro gubernamental para comprar en el mercado comercial.

El gobierno uruguayo, a su mérito, ha mantenido su compromiso de tener un mercado fuertemente regulado. Ni la escasez de suministro ni los desafíos bancarios lo llevaron a debilitar la regulación. En cambio, el gobierno ha buscado soluciones alternativas que incluyen un modelo de dispensario regulado por el gobierno, en lugar de un modelo de farmacia exclusivo para las ventas. En el ínterin, el gobierno podría considerar (temporal o permanentemente) aumentar el máximo mensual que pueden recibir las farmacias (y eventualmente los dispensarios).

#### **D. Aplicación de la ley**

En la implementación de la ley uruguaya, las autoridades han puesto un énfasis claro en el aplicación de la ley dirigido a los clubes y cultivadores domésticos que no cumplan con los requisitos, en el intento de evitar que abastezcan un mercado negro. Una prioridad clara para el gobierno en esta medida es el mercado turístico, particularmente durante la temporada pico de verano, de noviembre a febrero. Como la venta a turistas está prohibida, algunos cultivadores domésticos y clubes uruguayos han intentado eludir la prohibición ofreciendo “tours cannábicos”, que se enmarcan más bien como experiencias sociales y educativas, donde los participantes pueden probar el cannabis en un recorrido pago. Otros simplemente les venden directamente a los turistas a puerta cerrada, un mercado gris que opera silenciosamente mediante el boca a boca. El IRCCA está al tanto de esta dinámica y se apoya en una combinación de advertencias severas y acciones policiales para disuadir tales actividades. En febrero de 2017, por ejemplo, la policía confiscó unas 800 plantas asociadas a un club que ofrecía muestras de cannabis a turistas a través de un hostel en el departamento de Maldonado. El IRCCA también revocó la licencia del club.

Otra prioridad para la aplicación de la ley es el mercado médico. Debido a que el gobierno ha sido lento en garantizar que los pacientes tuvieran acceso a un cannabis medicinal y medicamentos derivados asequibles, se ha dado un pequeño pero creciente mercado de aceites y extractos. Desde la aprobación de la ley ha habido una proliferación de redes informales, muchas de las cuales operan a través de Facebook y otras redes sociales, que ofrecen productos de cannabis a quienes los buscan. En muchos casos, los compradores tienden a estar interesados en productos con presuntos beneficios médicos, como tinturas o ungüentos.<sup>25</sup> Estos productos generalmente carecen de estandarización y, en la mayoría de los casos, quienes los compran no tienen garantías con respecto a su potencia ni su pureza.

Sin embargo, al llevar a cabo el control, las autoridades del IRCCA son conscientes de que se enfrentan a un dilema. Si bien están ansiosas por reducir el mercado negro, también

---

<sup>25</sup> Blanco, L. (2017, 5 de octubre). Entrevista personal.

saben que la ley todavía es joven. A las autoridades regulatorias les preocupa que, si lanzaran una estrategia agresiva de redadas contra todo actor registrado sospechoso de abastecer el mercado negro, podrían desalentar a las personas de registrarse en el IRCCA. Por esta razón, el IRCCA ha seguido en gran medida una estrategia de control más silenciosa, priorizando las advertencias verbales para aquellos que infringen la ley y solo llegando a la acción policial en casos graves y emblemáticos, como el del hostel en Maldonado.

Sin embargo, la cuidadosa estrategia de control del IRCCA se ve obstaculizada ocasionalmente por la Policía Nacional. En el período posterior a la aprobación de la ley, Uruguay vio una cierta desconexión entre la ley escrita y cómo la aplicó la policía. Surgieron informes de cultivadores registrados en el IRCCA que fueron arrestados y falsamente acusados de violar la ley. En noviembre de 2014, por ejemplo, un cultivador doméstico registrado en la ciudad de Bella Unión, departamento de Artigas, fue arrestado y acusado de tener 11 plantas de cannabis, cinco más de lo permitido legalmente.<sup>26</sup> Sin embargo, fue liberado cuando un juez halló que estas cinco eran plantas macho y plantines, por lo que su cultivo era totalmente compatible con la ley. Más recientemente, en julio de 2017, el periódico La Diaria documentó dos casos de cultivadores registrados que afirmaron haber tenido encuentros similares con la policía.<sup>27</sup> En ambos casos, las autoridades presuntamente habían hallado una cantidad mayor a la cosecha anual legal de 480 gramos. Sin embargo, uno de los cultivadores declaró a La Diaria que había contactado al IRCCA sobre qué hacer con su exceso de cosecha y que no había recibido respuesta.

Estos casos ilustran un desafío definitorio para controlar el cumplimiento de la ley uruguaya: la ley en sí misma es estricta y sus regulaciones son bastante complejas, lo que pone a prueba la mano de obra aún limitada del gobierno para garantizar el control total. El personal limitado del IRCCA —un equipo de seis inspectores responsables de asegurar el cumplimiento<sup>28</sup>— no permite de manera realista que el instituto verifique las cosechas anuales de la planta para los 8.588 cultivadores domésticos y los 91 clubes registrados. Este trabajo recae en las fuerzas del orden público que a menudo actúan tras los llamados de los vecinos, quienes pueden estar desinformados sobre lo que la ley permite realmente. Y aunque la propia policía está cada vez más informada sobre cómo garantizar el cumplimiento de la ley, sigue existiendo una gran necesidad de educación policial, especialmente en el interior del país.

---

<sup>26</sup> La Policía seguirá allanando casas de cultivadores. El Observador. (2014, 12 de diciembre). Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/la-policia-seguira-allanando-casas-cultivadores-n294024>

<sup>27</sup> Martínez, I. La Policía sigue allanando a cultivadores de marihuana registrados. La Diaria. (2017, 7 de julio). Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/la-policia-sigue-allanando-a-cultivadores-de-marihuana-registrados/>

<sup>28</sup> Bello, C. Gobierno salió a fiscalizar a fin de evitar el turismo cannábico. El Observador. (2018, 2 de enero). Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/gobierno-salio-fiscalizar-fin-evitar-el-turismo-cannabico-n1155653>

El IRCCA es consciente de la necesidad de una mejor educación de la policía y ha tomado medidas para proporcionarla. En agosto de 2015, el Ministerio del Interior (que controla la Policía Nacional) emitió un nuevo conjunto de directrices destinadas a capacitar tanto a los cultivadores como a la policía sobre los procedimientos adecuados en los encuentros policiales relacionados con el cannabis. El protocolo, un documento de ocho páginas desarrollado conjuntamente con grupos de la sociedad civil, establece reglas específicas para tales encuentros. Entre otros elementos, el protocolo establece que la sola existencia de las plantas de cannabis no es, en sí misma, causa suficiente de sospecha delictiva. En cambio, el Ministerio del Interior afirma que la policía solo debe responder a las denuncias que refieran a “la existencia de algún tipo de tráfico, venta, comercio, suministro u otra conducta ilícita para que ello constituya un delito”.

El protocolo también afirma que los agentes de policía no pueden exigir legalmente ver la prueba de registro ante el IRCCA de un cultivador doméstico. Las personas solo pueden ser obligadas a mostrar la documentación por un juez, quien puede comunicarse directamente con el IRCCA. En teoría, esta medida protege eficazmente a los cultivadores domésticos no registrados de la acción policial, siempre y cuando no realicen ventas. Del mismo modo, la policía tiene prohibido realizar incautaciones o destrucción de cannabis sin permiso de un juez.

## **E. Turismo**

La normativa de Uruguay permite que solo los ciudadanos uruguayos y los residentes permanentes tengan acceso al cannabis de forma legal. Los turistas que no son ciudadanos, por lo tanto, no están habilitados a comprar cannabis legalmente. Durante el debate del proyecto de ley, los legisladores estaban preocupados por atraer el “turismo cannábico”, al que percibieron como una amenaza potencial para la reputación internacional de Uruguay y su comercio turístico existente. Debido a la falta de apoyo popular a la ley, las autoridades también expresaron su preocupación de que la afluencia de turistas en busca de cannabis podría aumentar la oposición.

A pesar de ello, desde la aprobación de la ley ha habido una creciente cifra de turistas que, si bien no llegaron a Uruguay principalmente con la esperanza de acceder al cannabis, han intentado adquirirlo alguna vez en el país. No hay estimaciones oficiales, pero sí informes generalizados en los medios locales de turistas que pagan por “tours cannábicos” e indagan sobre la compra de cannabis en farmacias.<sup>29</sup> Durante un viaje de investigación en octubre de 2017, los autores de este informe presenciaron esta dinámica de primera mano, observando las ventas ilícitas en una tienda de parafernalia en Montevideo que vendía a turistas.

---

<sup>29</sup> Capurro, E. Florece el turismo cannábico en Uruguay a pesar de estar prohibido. Vice. (2017, 11 de octubre). Recuperado de [https://www.vice.com/es\\_mx/article/evp3ww/florece-el-turismo-cannabico-en-uruguay-a-pesar-de-estar-prohibido](https://www.vice.com/es_mx/article/evp3ww/florece-el-turismo-cannabico-en-uruguay-a-pesar-de-estar-prohibido). Ver además Vexler, E. Aunque se prohíbe para turistas, en Punta del Este los argentinos piden marihuana. Clarín. (2018, 7 de enero). Recuperado de [https://www.clarin.com/sociedad/prohibe-turistas-punta-argentinos-piden-marihuana\\_0\\_SJQOYcJEG.html](https://www.clarin.com/sociedad/prohibe-turistas-punta-argentinos-piden-marihuana_0_SJQOYcJEG.html)

Básicamente, esta dinámica sugiere que existe un mercado turístico pese a las preferencias de las autoridades uruguayas. Y a medida que la industria turística uruguaya continúe creciendo (los datos oficiales mostraron que el flujo de turistas se encaminaba a aumentar en un 20% en la temporada turística de noviembre de 2017 a febrero de 2018<sup>30</sup>) es probable que aumente el mercado turístico de cannabis.

Enfrentado con esta dinámica, hasta ahora el IRCCA ha respondido con el control del cumplimiento, poniendo como ejemplo a aquellos que venden de manera más flagrante a los turistas. Pero es poco probable que esta respuesta elimine el mercado, de la misma manera que la prohibición del cannabis ha sido ineficaz para limitar su uso. Por esta razón, las autoridades uruguayas probablemente verán una creciente justificación para crear un mercado turístico legal en los próximos años. Algunas figuras ya han reflexionado públicamente sobre tal solución. En enero de 2018, el legislador Sebastián Sabini —uno de los dos patrocinadores originales de la ley en la legislatura uruguaya— declaró al periódico La República: “Muchos vienen a Uruguay para conocer el sistema legal [de cannabis]. Sin embargo, terminan en las bocas [mercados ilegales] porque todavía las farmacias no pueden venderle a los turistas. Por tanto, en el mediano plazo evaluemos la posibilidad de cambiar esta situación”.<sup>31</sup> El gobierno podría abrir la venta a turistas sin pasar por el Parlamento, ya que la restricción a los ciudadanos y residentes permanentes está contenida en la reglamentación, no en la legislación en sí misma.

## **F. Cannabis medicinal**

Si bien el gobierno ha logrado avances significativos en la implementación del acceso al cannabis recreativo, ha encontrado dificultades para superar los obstáculos en torno al cannabis medicinal. A la fecha, la regulación más importante que rige el cannabis medicinal sigue siendo el decreto de febrero de 2015, firmado por el gobierno saliente de Mujica. El decreto ordena al IRCCA autorizar a los investigadores a acceder al cannabis con fines de investigación, permite a los médicos a recetar cannabis en incrementos mensuales y autoriza “la elaboración de productos terapéuticos de uso medicinal”.

En términos generales, el decreto también deja en claro que eventualmente, adquirir cannabis medicinal será similar a realizar compras no médicas. La única diferencia será que los pacientes tendrán que presentar en las farmacias una receta para comprar cannabis y sus derivados. Según el documento, las recetas de cannabis pueden ser válidas por un

---

<sup>30</sup> Presidencia de la República. Ingreso de turistas a Uruguay se incrementó 21% en 2017. Página oficial de la Presidencia de la República de Uruguay. (2017, 29 de diciembre). Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/dos-mil-dieciocho-alcanzara-crecimiento-de-un-veintiun-porciento-turistas>

<sup>31</sup> Sabini: La regularización de la marihuana ha sido “efectiva y necesaria”. Diario La República. (2018, 1º de enero). Recuperado de <http://republica.com.uy/sabini-la-regularizacion-de-la-marihuana-ha-sido-efectiva-y-necesaria/>

máximo de 30 días antes de obtener una nueva receta, y durante este período los pacientes no pueden acceder a ninguna otra forma legal de cannabis. Las autoridades afirman que esto tiene como objetivo evitar que los consumidores recreativos obtengan cannabis a través del sistema de cannabis medicinal. El expresidente Mujica expresó específicamente este sentimiento en mayo de 2014, cuando describió la marihuana medicinal en el estado de Colorado, EE.UU. como “una ficción” e “hipocresía”.<sup>32</sup>

El decreto de 2015 crea el marco para el cannabis medicinal en teoría, pero en la práctica no ha sido fácil para los uruguayos acceder a los productos médicos. No fue sino hasta diciembre de 2017, cuatro años tras la aprobación de la ley, que un producto de cannabis medicinal estuvo disponible para su compra en farmacias, e incluso este tiene sus críticas. El producto es un extracto de CBD al 2%, se vende en frascos goteros de 10 milímetros y se comercializa como Epifractán. La Dra. Raquel Peyraube, presidenta de la Sociedad Uruguaya de Endocannabinología, ha cuestionado públicamente si el Epifractán puede ser eficaz para tratar trastornos como la epilepsia y la enfermedad de Parkinson, y sugiere que su baja potencia era más adecuada para el tratamiento “en bebitos y en niños de bajo peso”.<sup>33</sup> Otros han criticado el producto por estar elaborado con cannabis importado de Suiza, en lugar del cannabis cultivado localmente.

Si bien la disponibilidad del Epifractán es un paso positivo, aún queda mucho por hacer para garantizar el acceso asequible a una variedad más amplia de productos medicinales de cannabis. Actualmente, los pacientes uruguayos que buscan otros productos, como spray oral de cannabinoides o cannabinoides sintéticos, para tratar el dolor y otras afecciones, tienen que superar numerosos obstáculos. Primero deben acudir a un especialista para obtener una “receta naranja”, la categoría más restringida; es la misma prescripción que se usa para recetar anfetaminas y opiáceos. A continuación, los pacientes deben solicitar una exención especial del Ministerio de Salud Pública para poder importar el medicamento desde el extranjero bajo la excepción de “uso compasivo”, que permite a los uruguayos importar medicamentos experimentales que no han sido aprobados en el país. Aunque esta exención les permite a los pacientes importar los fármacos sin impuestos, los costos de envío a menudo resultan prohibitivos.

A pesar de los obstáculos que enfrentan los uruguayos para acceder al cannabis medicinal, el gobierno ha priorizado la producción de cannabis a gran escala para el mercado médico de exportación. El 5 de octubre de 2017, el IRCCA aprobó la primera licencia que autoriza a una empresa de propiedad uruguaya y estadounidense a producir hasta diez toneladas de cannabis medicinal, y al menos otras dos empresas ya han comenzado a trabajar con el IRCCA para establecer arreglos similares.<sup>34</sup> Si bien estos contratos se exportan a otros

---

<sup>32</sup> Haberkorn, L. Uruguay leader calls Colorado pot law ‘fiction.’ The Denver Post. (2015, 2 de mayo). Recuperado de <https://www.denverpost.com/2014/05/02/uruguay-leader-calls-colorado-pot-law-fiction/>

<sup>33</sup> Un primer día difícil para el cannabis medicinal. El Observador. (2017, 20 de diciembre). Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/un-primer-dia-dificil-el-cannabis-medicinal-farmacias-n1152975>

mercados legales, es probable que el Ministerio de Salud Pública autorice en el futuro las ventas nacionales de la planta para fines médicos. Tal medida disminuiría los costos para el paciente promedio, asegurando al mismo tiempo que la actividad económica en torno al cannabis medicinal siga dentro de las fronteras de la nación. No obstante, los defensores de esta propuesta se quejan de una “cultura de prohibición” dentro del ministerio, y hasta ahora no está claro cuándo el ministerio dará luz verde a las ventas de productos más allá del Epifractán.

### **G. Intercambio de información y transparencia**

Es meritorio que el presidente Vázquez haya sostenido de forma consistente que está comprometido con la implementación de la ley al tiempo que evalúa si está cumpliendo sus objetivos. Aun así, su gobierno podría tomar más medidas para beneficiarse plenamente del trabajo que la sociedad civil y los investigadores académicos están llevando a cabo. Desde la aprobación de la ley ha habido una proliferación de investigaciones importantes sobre sus impactos sobre el consumo de cannabis, la seguridad ciudadana, la opinión pública y otros factores. Desde 2016, un equipo multidisciplinario de investigadores de la Universidad de la República (UdelaR) ha estado estudiando la ley y el cannabis de manera más amplia, y ha publicado de forma colectiva los informes en su sitio web, Monitor Cannabis.<sup>35</sup> En la Universidad Católica de Uruguay, un equipo de politólogos y encuestadores se asoció con investigadores de la Universidad Internacional de Florida para realizar una serie de estudios sobre el comportamiento y las actitudes de los consumidores. Pero aunque estos investigadores han llevado a cabo un trabajo pionero, todos han experimentado dificultades para interactuar con las autoridades.

Una queja común entre los investigadores del cannabis en Uruguay está relacionada con el acceso. Los investigadores reclaman que el IRCCA y la JND se muestran reticentes a compartir con ellos los datos sobre la implementación. En algunos casos, el gobierno incluso les ha negado a los investigadores la puesta en marcha de sus proyectos. El IRCCA debe aprobar estudios científicos que impliquen el acceso físico al cannabis y los investigadores denuncian graves cuellos de botella en el proceso de aprobación. En 2015, por ejemplo, las autoridades rechazaron dos propuestas consecutivas de investigadores de la Universidad Católica que procuraban obtener pequeñas muestras de cannabis de consumidores para estudiar el mercado negro. En ambos casos, el rechazo se produjo después de varias rondas de revisión en consulta con el IRCCA.

Independientemente del motivo por el cual el gobierno no autorizó tales investigaciones, estas experiencias han alimentado las preocupaciones entre los investigadores de que las

---

<sup>34</sup> Empresa australiana comienza a plantar cannabis en Uruguay para uso medicinal. Montevideo Portal. (2017, 16 de agosto). Recuperado de <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Empresa-australiana-comienza-a-plantar-cannabis-en-Uruguay-para-uso-medicinal-351981>

<sup>35</sup> Monitor Cannabis. Recuperado el 26 de febrero, 2018, de <http://monitorcannabis.uy/proyecto/>

autoridades puedan estar tratando de ejercer control sobre la información disponible en torno a los impactos de la implementación. La propia ley exige que el Ministerio de Salud Pública presente un informe anual sobre el impacto de la medida ante las dos cámaras del Parlamento uruguayo, el cual será preparado por un equipo especial de investigación a tal efecto.<sup>36</sup> A la fecha, sin embargo, solo se presentó uno de esos informes (a fines de 2016) y sus conclusiones no se hicieron públicas. Hasta ahora, los únicos datos oficiales relacionados con el impacto de la ley se han limitado a encuestas periódicas en hogares y estudiantes de secundaria y universitarios sobre el uso de sustancias, así como información dispersa divulgada por otras instituciones, como datos policiales sobre delitos. En los últimos meses hubo indicios de que el gobierno está intentando cooperar de forma más estrecha con los investigadores independientes, particularmente con miras a facilitar el enfoque del espacio Monitor Cannabis en el monitoreo y la evaluación. En noviembre de 2017, por ejemplo, las autoridades del IRCCA se reunieron con el equipo de Monitor y acordaron adoptar la propuesta de los investigadores para hacer el seguimiento de ciertos indicadores, pero aún no está claro qué forma tomará esta cooperación o si los futuros informes se harán públicos.

## **Recomendaciones**

Uruguay no pretende ser un modelo a seguir, pero su regulación legal del cannabis es una medida pionera de la que seguramente aprenderán otros gobiernos. Al igual que cualquier modelo administrativo, hay margen de mejora. El esfuerzo por fortalecer un programa regulatorio y administrativo ya sólido es fundamental para cumplir con las expectativas de la población y progresar en los objetivos generales de la ley.

En este informe se ofrecen ideas en siete áreas clave para que el gobierno uruguayo considere mientras continúa la implementación de la legalización del cannabis. En algunos casos, estas recomendaciones sugieren que Uruguay agilice los cambios en cuanto a los entornos políticos y se prepare para las oportunidades que puedan desarrollarse orgánicamente y que serán de ayuda para el programa. En otras áreas, se recomienda que Uruguay considere dar pasos para abordar las lagunas imprevistas o no intencionales de formas que puedan mejorar el programa en general.

### **A. Acceso a instituciones financieras**

El gobierno uruguayo entiende la necesidad de que las empresas vinculadas al cannabis tengan acceso a la banca. Tal acceso mejora la competitividad de las empresas, nivela el campo de juego en todos los sectores, mejora el rendimiento de cuentas y reduce las

---

<sup>36</sup> Artículo 42 de la Ley 19.172: “Créase en el ámbito del Ministerio de Salud Pública, una Unidad Especializada en Evaluación y Monitoreo de la presente ley que tendrá carácter técnico y estará conformada por personal especializado en la evaluación y monitoreo de políticas. Tendrá carácter independiente y emitirá informes anuales los que, sin tener carácter vinculante, deberán ser tenidos en consideración por los organismos y entidades encargados de la ejecución de esta ley. Dicho informe será remitido a la Asamblea General”.

oportunidades de soborno. Sin embargo, fuerzas externas a Uruguay, esto es, instituciones financieras en Estados Unidos, han impedido ese acceso.

Los funcionarios del gobierno uruguayo realmente buscaron soluciones nacionales para este desafío, pero sin éxito. Aun así, Uruguay tiene algunas opciones más. Los funcionarios pueden colaborar estrechamente con las grandes instituciones financieras de otros países (bancos que no sean estadounidenses) para ver si alguna institución está dispuesta a asumir el riesgo de ser la banca de las empresas uruguayas de cannabis. Con ese fin, esas instituciones financieras también deberían estar dispuestas a hacerle frente a los reguladores financieros estadounidenses, ya que cualquier institución financiera grande capaz de asumir tal riesgo probablemente posea alguna cuenta interbancaria en Estados Unidos.

Existe una segunda posibilidad en Canadá. En 2017, la Cámara de los Comunes canadiense aprobó una ley para regular el cannabis. En junio de 2018 el Senado también votó a favor de la nueva legislación, y se anticipa una aprobación final y el comienzo de las ventas legales de cannabis en Canadá en el curso de 2018. Tal medida convertirá a Canadá en el segundo país en legalizar el cannabis no medicinal, y el primer país del grupo G7 en hacerlo. Se espera que Canadá recurra a instituciones financieras estándar para administrar sus negocios. De lo contrario, se instará a este país a hallar alguna otra solución interna para otorgar el acceso a los productos financieros. Uruguay podría relacionarse con una institución financiera privada que trabaje con compañías cannábicas canadienses o, quizá, con el Banco de Canadá si estuviera dispuesto a trabajar con Uruguay.

Existen relaciones comerciales positivas entre ambos países y una alianza basada en la confianza a largo plazo. El primer ministro canadiense, Justin Trudeau, considera que la legalización del cannabis es una parte positiva de su agenda y podría alentar a las instituciones financieras canadienses a trabajar con Uruguay como señal de apoyo, tanto para un aliado como para un área común de reforma política innovadora. Más aún, la disposición de las instituciones financieras canadienses para trabajar con Uruguay plantearía las mismas preocupaciones jurídicas hipotéticas entre los reguladores financieros estadounidenses que incitaría el propio sistema canadiense de cannabis. Mientras posean cuentas interbancarias en Estados Unidos, los bancos canadienses que trabajen con empresas cannábicas canadienses estarían bajo la misma jurisdicción legal estadounidense que los bancos canadienses que trabajen con empresas cannábicas, tanto canadienses como uruguayas. Sin embargo, es menos probable que los bancos estadounidenses amenacen a los grandes bancos canadienses o cumplan con tales amenazas. Esta situación podría brindarle a Uruguay la oportunidad más prometedora para otorgar el acceso a una banca estable y segura a sus negocios relacionados con el cannabis.

De la misma forma, el gobierno uruguayo, incluyendo los principales actores públicos del sistema financiero, podría acercarse y buscar orientación de sus homólogos en Canadá, a fin de conocer de primera mano las condiciones y modalidades que permitirán a los bancos

canadienses proveer servicios financieros a empresas cannábicas dedicadas al uso recreativo, una vez legalizado el mismo.

Desde la publicación de este estudio en su idioma original y su traducción al español, los principales bancos canadienses han intensificado el diálogo y la búsqueda de entendimientos con sus bancos corresponsales en Estados Unidos a fin de evitar dificultades como las que aún enfrenta Uruguay. Según fuentes confiables, al menos uno de los cinco grandes bancos canadienses ha decidido comenzar a prestar servicios financieros a ciertas empresas del sector cannábico en Canadá. Por estos motivos, y con la probable aprobación parlamentaria del proyecto canadiense en el curso de 2018, este acercamiento entre Uruguay y Canadá en este tema parece cada vez más inevitable y oportuno.

## **B. Educación de profesionales médicos y policiales**

Un desafío existente tras una reforma gubernamental de las leyes del cannabis, medicinal o no, es que otros profesionales reciben educación limitada en torno a las nuevas leyes y políticas. Como resultado, pueden surgir problemas en una variedad de contextos. Dos profesiones sujetas frecuentemente a tales desafíos son las de los médicos y las fuerzas de la ley.

Algunas personas en Uruguay recurren al cannabis no medicinal con fines médicos (para trastornos convulsivos, trastornos de ansiedad, dolor crónico, entre otros). Los profesionales de la medicina, como médicos e investigadores, deberían ver la legalización como una oportunidad. Pueden recopilar datos, realizar investigaciones, comprender los patrones de consumo entre pacientes, identificar efectos secundarios o interacciones, y trabajar en mantener el diálogo abierto con los consumidores de cannabis a nivel nacional. El gobierno puede ser parte mediante el auspicio de clases de educación permanente, el trabajo con facultades e institutos universitarios de medicina para delinear cambios en los planes de estudios que reflejen la ley actual, y financiar investigaciones sobre la eficacia médica del cannabis. Estas medidas podrían ayudar a iniciar un proceso de cambio cultural dentro de la comunidad médica, un grupo notoriamente conservador y resistente al cambio.

Las autoridades policiales en Uruguay también enfrentan desafíos en cuanto a la ley. De departamento a departamento, de municipio a municipio e incluso de oficial a oficial, el conocimiento de la nueva ley varía drásticamente. Existen informes, particularmente de municipios fuera de Montevideo, sobre incautaciones de productos y arrestos en clubes de cannabis o cultivos domésticos (tal como se mencionó anteriormente). En algunos casos, esas acciones surgen tras violaciones reales de la ley. En otros, se retiran los cargos porque las personas no estaban violando la ley. Con el fin de combatir estos desafíos y mejorar la capacidad y la gestión de recursos de las fuerzas de la ley, el Ministerio del Interior debería diseñar un curso de capacitación permanente basado en su protocolo para el control del cannabis. El ministerio puede capacitar personas a nivel departamental que luego realicen

sesiones de capacitación policial en todo el país. Esta capacitación ayudará a los oficiales a comprender mejor la nueva ley y puede ser actualizada regularmente para responder a cambios menores y/o drásticos en las leyes de cannabis de la nación.

### **C. Expansión del cannabis medicinal**

El cannabis medicinal en Uruguay es un tema complicado. La ley permite un proceso mediante el cual los pacientes pueden acceder al cannabis medicinal. Los médicos pueden recetar cannabis a los pacientes; ese producto se puede dispensar a través de las farmacias. No obstante, a la fecha el Ministerio de Salud Pública ha autorizado un solo producto para la venta a pacientes, Epifractán. Al no haber más productos disponibles en un sistema regulado, los pacientes se ven obligados a unirse a los clubes de cannabis, registrarse como cultivadores domésticos, acceder al mercado comercial para obtener cannabis recreativo para usar con fines médicos o recurrir al mercado negro.

Además, los médicos en Uruguay se muestran escépticos sobre la eficacia médica del cannabis. En respuesta, profesionales médicos como la Dra. Raquel Peyraube han ofrecido el primer curso de cannabis medicinal (educación permanente) de Uruguay para ayudar a mejorar la base de conocimiento de los médicos, destacar la investigación existente, entender diferentes tipos de productos, aclarar la dosificación adecuada, comentar los trastornos en que el cannabis puede ayudar y sus posibles efectos secundarios, y responder otras preguntas que puedan tener los médicos. Este recurso es un paso importante para ampliar el acceso médico en Uruguay.

En este momento, los uruguayos con necesidades médicas no satisfechas por el Epifractán buscan cannabis en el mercado doméstico no médico o viajan a otros países con leyes más integrales de cannabis medicinal para acceder a los productos. Ambos sistemas eliminan al médico del proceso y favorecen que los pacientes sean menos propensos a hablar con sus doctores sobre el uso del cannabis medicinal. Uruguay debería tomar medidas para extender el acceso de los pacientes y hacer que el sistema sea más seguro y esté más regulado. De hecho, el país cuenta con una infraestructura para hacerlo, ya que ha autorizado la producción de cannabis medicinal para su exportación a otros países como Canadá y México. Uruguay podría simplemente ampliar esas operaciones existentes para abastecer un mercado interno sin mucha alteración al sistema.

### **D. Reconsideración de la exclusividad para la distribución**

Como se mencionó anteriormente, los uruguayos deben elegir una de tres opciones para adquirir cannabis: el mercado comercial, el cultivo doméstico y la membresía en un club de cannabis. Cada uno de estos sistemas presenta sus propios desafíos. El autocultivo de cannabis está sujeto a la pérdida de cosechas, especialmente en el caso de amateurs. Los clubes de cannabis enfrentan escasez de membresía, malas cosechas y, en algunos casos, desafíos legales u obstáculos institucionales que amenazan el suministro de todos los miembros. El mercado comercial se ha enfrentado a una importante escasez en todo el país

y a los “desiertos cannábicos”; las zonas del país que no cuentan con farmacias que dispensen cannabis.

Estos desafíos individuales en los métodos de acceso dejan pocas opciones a los compradores potenciales cuando no pueden comprar. Eso puede conducir a conductas ilegales en varias formas, de las cuales se destacan dos. En primer lugar, los individuos que viven en clubes o en hogares de autocultivo podrían cultivar cantidades excesivas de cannabis (una cantidad de plantas mayor a lo permitido legalmente) para tener inventario ante una escasez temporal. En esta situación, las personas están violando la ley, y en momentos en que haya un suministro continuo de cannabis, el exceso podría venderse a otros, otra violación de la ley. En segundo lugar, cuando las personas no puedan acceder al cannabis a través de canales legales aprobados por el gobierno, podrían simplemente recurrir al mercado negro. Ese mercado negro puede incluir cultivadores “legales” que cultivan en exceso (como se mencionó anteriormente), cultivadores ilegales, o la compra de productos ilegales como el cannabis prensado, cultivado en Paraguay.

Todas estas situaciones desvirtúan los objetivos de la ley. Si bien ningún nivel de reforma eliminará por completo la actividad del mercado negro, algunas de las actividades descritas anteriormente existen como consecuencia de la estructura de la ley. El gobierno podría considerar el diseño de un sistema mediante el cual las personas que no puedan acceder al cannabis legal por factores externos puedan hallar un medio secundario de acceso. Por ejemplo, si un club de cannabis pierde su cosecha tras un fallo agrícola, el IRCCA podría certificar la pérdida de la cosecha, confiscar las plantas y certificar que esas personas pueden acceder temporalmente al mercado comercial. Se podría construir un sistema similar para los cultivadores domésticos que no puedan cosechar cannabis.

### **E. Creación de un modelo de dispensario con flujo viable de ingresos**

Tras la falta de acceso a la banca de las farmacias y la decisión de varias de ellas de abandonar el mercado de cannabis, el gobierno optó por considerar establecimientos dispensarios de cannabis como una solución de dinero en efectivo exclusivamente para mantener el acceso de los consumidores. Este admirable esfuerzo supera varios desafíos (la falta de acceso a la banca, la cantidad limitada de farmacias que aceptan participar y la distribución limitada de las farmacias dispensadoras de cannabis en todo el país).

De todos modos, no está claro si estos dispensarios tendrán un modelo viable de ingresos dadas las limitaciones impuestas a las farmacias en torno al suministro máximo que pueden recibir y el precio fijo. Como ya se mencionó, el precio del cannabis está fijado actualmente en alrededor de US\$ 1,40 por gramo. Según las entrevistas realizadas por los autores del presente informe a los propietarios de las farmacias y otros actores, está claro que se obtiene muy poco dinero de la venta de cannabis, incluso al vender todos los gramos del producto distribuido por mes por ubicación. Si bien las farmacias pueden sustentar este modelo gracias a sus otras operaciones comerciales y al impacto positivo en las ventas de

otros productos que proporcionan los consumidores de cannabis, este no sería el caso de una entidad que facture únicamente por la venta de cannabis.

Esta situación podría abordarse de tres maneras. En primer lugar, el gobierno podría subsidiar dispensarios de cannabis directamente, suscribiendo sus operaciones como entidades privadas o como instituciones administradas por el gobierno. Esta proposición podría no ser bien recibida por la población uruguaya, dado el limitado apoyo popular a la ley. En segundo lugar, el gobierno podría permitir que el precio oscile hasta un equilibrio del mercado, lo que elevaría el precio a un punto que permita que los dispensarios se autofinancien. Esta opción probablemente no tenga gran apoyo de los funcionarios del gobierno que procuran mantener los precios bajos para que el mercado legal pueda desplazar a la mayor parte del mercado negro, especialmente el mercado del prensado. En tercer lugar, se les podría permitir a los dispensarios vender otros artículos, como productos alimenticios, productos relacionados con el cannabis, artículos de marca u otros, a fin de aumentar los ingresos para el establecimiento y hacerlo más viable.

#### **F. Consideración de la venta legal a turistas**

Las autoridades uruguayas dejaron claro durante la aprobación de la ley que no querían que el país se convirtiera en un destino de turismo cannábico, pero la realidad es que los turistas vienen a Uruguay con la idea de que el cannabis no es difícil de encontrar si se lo busca. Como resultado, los turistas compran a través de medios ilegales, y esa demanda induce a las personas a producir cannabis ilegalmente para la venta a turistas. Ese producto no está regulado y el gobierno no recauda ingresos de esas ventas. En varios sentidos, la meta de reducir la demanda del mercado negro entre los uruguayos generó una ley que aumentó la demanda del mercado negro entre los visitantes.

Los funcionarios uruguayos podrían considerar un programa piloto mediante el cual los turistas puedan comprar cannabis legalmente. Tal medida —probablemente a través del mercado comercial— solo debería darse cuando se estabilicen los problemas de suministro para el mercado interno (consumidores ciudadanos). Sin embargo, Uruguay podría aumentar el precio para los consumidores, generando ingresos para que los dispensarios estén mejor financiados y que el gobierno recaude ingresos fiscales adicionales. También podría haber una cantidad máxima más pequeña para la compra de los turistas (modelo que usó el estado de Colorado en EE.UU. desde el inicio de su proceso de legalización). Ese máximo refleja la realidad de que la mayoría de los visitantes se quedan por períodos cortos, no necesitan tanto como los ciudadanos y podrían vender ilegalmente el exceso de marihuana a otras personas si pudieran comprar cantidades mayores.

#### **G. Preparación para corregir futuros problemas de implementación**

Aunque Uruguay ha hecho bien en implementar el cannabis no medicinal, el país ha enfrentado algunos desafíos importantes. Eso no es necesariamente un defecto del sistema, sino una realidad de política pública de vanguardia. Como el primer país del mundo en legalizar completamente el cannabis, lo más seguro era que surgieran problemas. Y, a

medida que el país continúe implementando este programa, surgirán más. Una buena formulación de políticas públicas requiere que los gobiernos anticipen los problemas antes de que ocurran y respondan de forma eficaz cuando aparezcan.

Uruguay seguramente enfrentará otros desafíos en el futuro. Para prepararse para esas situaciones, el IRCCA debe estar bien financiado y con suficiente personal. Tiene que visitar las comunidades y hablar con los propietarios de negocios, consumidores, cultivadores domésticos, propietarios de clubes, profesionales médicos, agentes de la ley, grupos de la sociedad civil y activistas (de diferentes posturas ante el tema) para comprender plenamente lo que funciona y lo que no. El gobierno debería emplear sus propios evaluadores para analizar la funcionalidad de todos los aspectos del sistema, pero no puede hacerlo solo. El IRCCA y otras entidades gubernamentales deben contar con análisis académicos independientes sobre los aspectos positivos y negativos del sistema, y escuchar las soluciones recomendadas. La participación integral y el diálogo comunitario son esenciales para que Uruguay siga presentando una historia exitosa de política de cannabis en el futuro.

## **Línea de tiempo de la implementación de la ley de cannabis uruguaya**

*20 de junio de 2012:* El gobierno del presidente José Mujica presenta la “Estrategia por la vida y la convivencia”, que incluye una propuesta para legalizar el cannabis.

*8 de agosto de 2012:* Para lanzar el debate, Mujica presenta al Parlamento una breve propuesta para crear un monopolio estatal regulado sobre el mercado del cannabis.

*12 de noviembre de 2012:* Los legisladores de la coalición gobernante, Frente Amplio, reemplazan la propuesta de Mujica con el proyecto de ley que termina siendo la ley de cannabis uruguaya.

*31 de julio de 2013:* Se aprueba el proyecto de ley en la Cámara de Diputados.

*10 de diciembre de 2013:* Se aprueba el proyecto de ley en el Senado.

*20 de diciembre de 2013:* Mujica promulga la Ley 19.172.

*1 de mayo de 2014:* El gobierno de Mujica emite decretos que, entre otras cosas, especifican la exclusividad mutua de los tres métodos de acceso y restringen la venta a ciudadanos y residentes uruguayos.

*27 de agosto de 2014:* El IRCCA comienza a registrar cultivadores domésticos.

*26 de octubre de 2014:* El Frente Amplio mantiene su leve mayoría en ambas cámaras legislativas.

*30 de octubre de 2014:* El IRCCA comienza a registrar clubes de cannabis.

*30 de noviembre de 2014:* Tabaré Vázquez, también del Frente Amplio, resulta electo para reemplazar a Mujica como presidente en el mandato 2015-2020.

*4 de febrero de 2015:* El gobierno saliente de Mujica emite decretos que permiten al gobierno autorizar la investigación sobre cannabis y que el sector de la salud recete productos de cannabis medicinal.

*1 de marzo de 2015:* Vázquez asume el cargo y garantiza que implementará la ley de cannabis uruguaya tal como fue aprobada, y que la someterá a un exhaustivo monitoreo y evaluación.

*20 de agosto de 2015:* El Ministerio del Interior presenta un nuevo protocolo de la actuación policial sobre la ley de cannabis y sus derivados.

*1 de octubre de 2015:* Tras 14 meses de evaluar las ofertas y verificar los registros financieros de más de 20 candidatos, las autoridades anuncian la selección de las dos primeras empresas que recibirán licencias de cultivo de cannabis comercial: ICC y Simbiosis.

*19 de julio de 2017:* Tras meses de cultivo y control de calidad, comienzan las ventas comerciales de cannabis en farmacias a lo largo del país.

*Agosto de 2017:* Los bancos empiezan a amenazar con cerrar cuentas vinculadas al cannabis, que no cumplen con la ley financiera de EE. UU., y algunas farmacias dejan de venderlo. Otras se ven obligadas a venderlo solo mediante dinero en efectivo.

*Enero de 2018:* Las autoridades anuncian planes para abordar la escasez en los lugares de distribución permitiendo las ventas en ubicaciones no farmacéuticas, similares a los dispensarios de otros lugares.



Incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas

**B** | Governance Studies  
at BROOKINGS