



por JULIO CALZADA MAZZEI. *Sociólogo. Secretario general de la Junta Nacional de Drogas del Uruguay de abril de 2011 a marzo de 2015*

**CULTIVANDO LA LIBER**

EL ESTADO URUGUAYO, EN ARAS DE GARANTIZAR AL CONJUNTO DE LA POBLACIÓN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA, SALUD, APLICACIÓN JUSTA DE LA LEY Y UNA GOBERNANZA NO PRISIONERA DE LOS MIEDOS, APROBÓ UNA LEGISLACIÓN QUE LEGITIMA UNA POLÍTICA DE DROGAS CUYO OBJETO SON LAS PERSONAS, CUYA PERSPECTIVA ES LA SALUD, Y CUYO HORIZONTE ÉTICO SON LOS DERECHOS HUMANOS.

# APUNTES SOBRE LA TRANSICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN URUGUAY



**C**ompartir, difundir las ideas, las orientaciones de las políticas sobre drogas que estamos llevando adelante en Uruguay en los últimos años es una de las prioridades de una política que quiere sustentarse en la transparencia, en la información, en el diálogo, en el debate. Adherimos a la frase “la información os hará libres” que se le atribuye a Clay Shirky, gurú de la Red y de la Web 2.0, y no deja de ser una adaptación de la frase bíblica “la verdad os hará libres” del evangelista San Juan. En la Red podemos encontrar como variante interesante “la educación os hará libres”, que algunos atribuyen al filósofo revolucionario cubano José Martí y otros al inefable Víctor Hugo, memorable además por sus frases célebres. Información, Educación y Verdad; salvando cualquier “desliz” totalizante, fundamentalista u omnicomprensivo, parece razonable pensar que la educación y la información son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para obtener eso a lo que llamamos verdad.

Es por ello, entre otros aspectos, que respondí afirmativamente al momento de la solicitud para que realizara un aporte a este trabajo colectivo sobre las políticas de drogas en general y sobre la regulación del mercado de la marihuana en Uruguay, en particular. Si no facilitamos el acceso a la información, si no educamos, no podremos construir políticas de drogas que den cuenta de las realidades en las que vivimos, realidades de las que las drogas forman parte. En esta oportunidad me referiré casi en exclusivo a las políticas de drogas en Uruguay.

Lo que sigue son “apuntes”, “escritos” tomados “en vivo” sobre lo que han sido estos años de profundas transformaciones en las políticas de drogas en Uruguay. Tomen estas notas como eso, como apuntes sobre la práctica.

## Diversas miradas sobre un mismo fenómeno

Para hablar de temas que tienen que ver con cuestiones valorativas, éticas, morales, creemos imprescindible explicitar la *mirada* desde la que se piensa y desde la que se habla de ellos. Le asignamos a este acto un lugar fundamental en la definición conceptual del tema, en el desarrollo de un diálogo racional sobre el mismo, en la construcción del mismo como problema.



Precisar “desde dónde se mira”, “se estudia”, “se reflexiona” y “se proponen políticas” en relación con la temática de las drogas fue crucial para que lo que venía resultando “un largo monólogo” se transformara en “un diálogo”. La clave fue pasar de “hacerse una pregunta” para la cual ya había una respuesta preanunciada, a “formularse un conjunto de interrogantes” que comenzaron a proporcionar un cúmulo de respuestas e incertidumbres.

Las respuestas a las preguntas que en su momento nos comenzamos a formular quizá resulten para algunos una cuestión muy obvia a la que se dan por descontadas una serie de respuestas “muy claras”. No obstante esto, entendemos relevante precisarlas porque según los interrogantes que se formulen, serán las respuestas a que se dé lugar, y luego serán las decisiones de políticas públicas que se tomen en la materia.

En principio, entonces, nos importa pensar y proponer una serie de posibles interrogantes:

La cuestión, el problema de las drogas es: ¿una cuestión moral? ¿Un tema de formas autónomas y heterónomas de control social?

Su estudio debe focalizarse en: ¿las sustancias? ¿La sociedad, las personas? ¿En los jóvenes? ¿En todos? ¿La cultura? ¿La economía? ¿La política? ¿La geopolítica? ¿Las instituciones?

Asimismo, no podemos obviar que hay importantes y muy re-

conocidos sectores académicos, políticos e institucionales que sostienen que la cuestión de las drogas es un tema de Salud Pública que se debe abordar desde la perspectiva de los derechos humanos, lo que compartimos plenamente.

Desde “nuestra mirada” en la constitución de las drogas como problema intervienen al menos todos los ítems enumerados anteriormente. Tenemos la certeza de que a estos seguramente podríamos sumar otros. De eso trata la ciencia, el andar del hombre sobre el universo, de abrir caminos.

Un primer punto sobre el que hay que discernir es sobre la cuestión “moral”, aspecto que subyace, sobrevuela o solapadamente está presente en todo lo que hace a los posicionamientos en relación con el tema de las drogas.

Y ante esto es importante dar cuenta si el Estado, y particularmente el Estado republicano y democrático de derecho debe tomar partido por “una moral”. Desde nuestra óptica, el Estado del siglo XXI debe posicionarse desde una postura ecléctica favoreciendo el establecimiento de pautas generales que contribuyan a generar un consenso tal, que habilite la convivencia de diversas opciones morales siempre que, claro está, su ejercicio no afecte el bien público. Usar drogas es una opción personal, que no tiene por qué afectar necesariamente intereses de terceros, el Estado debe velar por ello, por que las opciones personales no afecten la integridad de terceros.

Dado el paso de cómo abordar un conjunto de comportamientos y conductas sociales desde una óptica que dé cuenta de que, en la conformación de la temática de las drogas, es imprescindible que participen un conjunto de miradas que incluyan las sustancias, sus riesgos y eventuales daños, las características de las sociedades en las que se dan estos consumos incluidas las idiosincrasias de las personas, las pirámides etarias de las sociedades, el papel de los jóvenes, la cultura y la organización económica de las mismas, es imprescindible realizar un análisis del funcionamiento de las instituciones, del sistema político, de la política y la geopolítica en la que estas sociedades se desarrollan.

Desde esta perspectiva, abordar “la transición de las políticas de drogas en Uruguay” implicaría realizar un abordaje de la historia “del problema de las drogas” y de lo que han sido las políticas de drogas en Uruguay en los últimos 100 años y realizar un análisis de la construcción institucional del país en este mismo período. No podemos hacer este análisis acá, pero para la construcción de políticas que implican una regulación con una fuerte presencia del Estado es necesario dar cuenta de este conjunto de aspectos.



## La transición en tránsito. Otra política de drogas es posible

La primera fase de esta transición reciente se produjo hace ya varios años, cuando la academia, las organizaciones de la sociedad civil, ONGs, movimientos sociales, redes de usuarios y luego, progresivamente, sectores cada vez más importantes del sistema político fueron “cambiando la mirada” sobre el tema del uso de drogas. De esta manera, este “cambio de mirada” se constituyó en el acto más importante de este proceso de transición. Sin “cambio de mirada” no había transición posible.

Este proceso fue construyendo un marco teórico, conceptual, que entiende que el uso de drogas es un tema cultural con profundas implicancias sociales, económicas, políticas y sanitarias. Es así como para “comprender” todo lo relacionado con el uso de drogas es necesario mirarlo desde la cultura, la economía, la salud, la sociedad y la política.

En estos diez años de mejora continua de la calidad de vida de la población, se dan algunos aspectos muy relevantes que no es posible dejar de lado y que es necesario analizar lo más objetivamente posible. Tienen que ver con el uso y la comercialización de drogas en el país.

Entre 2006 y 2012 el uso de cannabis creció un 126% en el país. El consumo de pasta base se estabiliza y entra, a partir de 2008, en una fase de meseta descendente que continúa hasta la actualidad.

Las incautaciones de cannabis, indicador de la mayor relevancia para las políticas emergentes de la Convención de 1961 y sus interpretativas y modificativas posteriores, expresado en la interpretación que el “consenso de Viena” hace de dichas normativas, crecen sistemáticamente y en los años 2011, 2012 y 2013 se estabilizan en las dos toneladas, un 10% del consumo estimado. La pobreza, medida tanto en hogares como en personas, se derrumba, pasando de un 34% en 2005 a un 12% en 2012 en hogares.

El índice de Gini marca que la sociedad uruguaya de 2012 es una sociedad mucho más igualitaria que la de 6 años atrás.

A partir del año 2008 se invierten los flujos migratorios y Uruguay, que durante más de 60 años venía expulsando población, comienza a ser receptor de uruguayos que retornan, pero también receptor de migración regional que se localiza en los más diversos espacios de la cadena productiva.

Mientras el país mantiene altas tasas de crecimiento y el mis-

mo no se detiene, incluso en el período de la mayor crisis del occidente capitalista desde los años de la Gran Depresión, entre 2008 y 2012 la tasa de criminalidad, medida en términos de muertes violentas cada 100.000 habitantes pasó de 5,3 a 7,9. Una tasa baja comparada con las medias de otros países de América latina y con la media del continente que es de 23 muertes violentas cada 100.000 habitantes, pero para Uruguay implica un crecimiento de más del 50 por ciento.

La realidad emergente de estos datos interpeló en varios aspectos a investigadores, académicos, y fundamentalmente a las fuerzas de izquierda, que durante un largo proceso lideraron la construcción de un gran frente social y cultural cuyas bases de sustentación fueron la equidad, la solidaridad, la protección e inclusión de las poblaciones más vulnerables, la convivencia y la seguridad.

El presidente de la República se preguntó, el gobierno, la fuerza política que lidera el rumbo del Estado en los últimos diez años se interrogó a sí misma.

El gobierno se planteó un cambio de óptica, un cambio de rumbo; diversos sectores sostuvieron que la alternativa era “una locura” de imprevisibles consecuencias, planteos que fueron respondidos con las palabras del célebre físico alemán Albert Einstein: “*Locura, estupidez es hacer la misma cosa una y otra vez y esperar a la vez obtener diferentes resultados*”.

Observando esta realidad, sería una enorme **claudicación intelectual** continuar insistiendo, haciéndose las mismas preguntas en relación con los usos de drogas, obteniendo las mismas respuestas durante 40 años y querer obtener resultados diferentes.

Es así como se llevó adelante una profunda reflexión sobre un conjunto de políticas, en particular las políticas sobre seguridad

*El narcotráfico es un problema para la salud individual y la convivencia social, es un problema para la salud pública, es un problema que afecta o puede afectar, según su desarrollo, la gobernanza de una sociedad.*

y convivencia ciudadana, las políticas sobre drogas, y sobre la gestión de un conjunto de servicios públicos en el ámbito policial, municipal, de la salud y de infraestructuras urbanas que, según los estudios realizados, impactan de manera significativa en la realidad concreta, en los aspectos subjetivos de la misma y con ello en la seguridad humana y la convivencia ciudadana de nuestra sociedad.

Este proceso de reflexión identificó entre otros aspectos que:

1) El descenso de la pobreza, la mejora del empleo y la calidad de vida del conjunto de la población no son condición suficiente para modificar sustancialmente los patrones de los usos de drogas en general y de ciertos usos problemáticos en particular.

2) La despenalización de las drogas por sí sola no cambia significativamente los aspectos sustanciales que dan lugar a la criminalización simbólica que la sociedad hace del uso de drogas y se mantienen los efectos que la misma provoca desde el punto de vista social, sanitario, cultural y muy en particular de la actuación del sistema de Justicia.

3) La mejora de las estrategias y medidas de control de la oferta, aun aquellas centradas en los aspectos medulares relacionados con el desarrollo del crimen organizado, como lo son las políticas y estrategias para la prevención y la persecución del lavado de activos, el control del desvío de precursores químicos y productos farmacéuticos para usos no médicos, tampoco tienen como resultado inmediato y a mediano plazo la desarticulación del narcotráfico y sus aspectos colaterales.

Ninguno de estos tres grandes aspectos es condición suficiente para mejorar los aspectos sociales, sanitarios, de convivencia y seguridad relacionados con el uso de drogas y particularmente en lo relativo al tráfico ilegal de sustancias controladas. Es necesario ir más allá.

Por ello, y como corolario de esta reflexión y de estas hipótesis, el Poder Ejecutivo propuso el 20 de junio de 2012 la “Estrategia por la Vida y la Convivencia”, un documento de análisis y propuestas de acción que, *grosso modo*, identificaba cuatro grandes aspectos para la acción política y social.

I. Intervenciones urbanas inclusivas en aquellas zonas donde las ciudades se han fracturado en lo social, en lo económico, en lo cultural, y que se han segmentado residencialmente.

II. Regulación de la difusión de situaciones de violencia y criminalidad en los medios masivos de comunicación ampliando el horario de protección al menor e incluyendo dentro del mismo a los eventos deportivos y los informativos.

III. Modificaciones legales y administrativas que penalizan los actos de corrupción de los funcionarios públicos y en particular

de los funcionarios policiales.

IV. Modificación y profundización de las políticas preventivas, asistenciales, de inserción social y regulatorias en materia de drogas donde se incluye la Ley de Regulación y Control de toda la cadena de la plantación a la dispensación del cannabis.



*Usar drogas es una opción personal, que no tiene por qué afectar necesariamente intereses de terceros, el Estado debe velar por ello, por que las opciones personales no afecten la integridad de terceros.*

### **La regulación de la cadena de plantación, producción, distribución y dispensación del cannabis en marcha**

Esta propuesta de regulación y control de toda la cadena del cannabis, desde la plantación a la dispensación del mismo, es una iniciativa enmarcada en una concepción político-técnica que sostiene que la existencia de un conjunto de productos que tienen la potencialidad de alterar los estados de conciencia y afectar la salud pública y de las personas, debe ser “gobernada” de manera tal de tener en consideración criterios específicos que den cuenta de los riesgos y potenciales daños de su uso. Así como gestionamos los riesgos de los desastres ambientales, de los siniestros de tránsito, es posible gestionar los riesgos de los usos de drogas.

En las sociedades capitalistas y globales del siglo XXI, existen y se comercializan de manera legal o ilegal un conjunto de productos no ordinarios, tal y como los denomina Thomas Babor, en sus libros *El alcohol, un producto de consumo no ordinario* y *Las políticas de drogas y el bien público*, los que, por su carácter, no pueden quedar librados a las leyes generales del mercado, a la libre competencia, a la exclusividad del lucro y a la mercadotecnia.

Las formas de regulación actuales, focalizadas unívocamente en la ley penal y el control de la oferta, se han mostrado ineficaces como herramientas educativas y de sensibilización de los usuarios en relación con los riesgos y daños que puede provocar su uso y es imprescindible encontrar otras formas, otras alternativas que sean capaces de lograr reducirlos, de favorecer abordajes socio-sanitarios de los usos problemáticos de drogas desde la perspectiva de los derechos humanos y, de manera muy especial, que contribuyan significativamente a la desestructuración de las organizaciones criminales que manejan la comercialización ilícita de drogas.

El narcotráfico es una estructuración económica que tiene un único objeto: el lucro. No es posible vincular a su existencia una lógica en la que aparezcan otros valores que no sean los de la obtención de ganancias sin “requisitos” éticos y morales socialmente aceptados. No se encuentran en él otros fines en los que prime el desarrollo social y comunitario, la solidaridad y la búsqueda del bien común, la promoción social y la salud. El narcotráfico sólo existe para obtener beneficios, lucro.

Es la peor estructura, la peor organización para tener a cargo la distribución de productos que alteran la conciencia, que tienen riesgos para la salud, que pueden afectar seriamente la salud pública.

A una lógica que es preponderantemente económica no es posible modificarla exclusivamente desde una perspectiva de control normativo e intervención policial y penal, por ello es imprescindible introducir en estos mercados ilegales, ampliamente desregulados, elementos que compitan con su lógica en el campo de lo económico.

Es imprescindible competir con la lógica del narcotráfico en toda su extensión. En la lógica económica en que se sustenta, en la violencia implícita de las relaciones de transacción que se establecen entre proveedores y clientes, en la calidad de los productos que comercializa.

El narcotráfico es un problema para la salud individual y la convivencia social, es un problema para la salud pública, es un problema que afecta o puede afectar, según su desarrollo, la gobernanza de una sociedad.

Es así como ante un producto de mala calidad, deteriorado por las condiciones de producción, acopio, traslado y distribución, que está alterado por el propio proceso irregular de la cadena de la que es parte, o porque es adulterado especialmente para aumentar su rentabilidad, hay que oponerle un producto de calidad, controlado y homogéneo.

Ante la violencia que implica el relacionamiento con los espacios y lugares de distribución clandestina de drogas, hay que oponerle un sistema de acceso legal, un lugar seguro, amigable, continente de las situaciones de violencia o vulnerabilidad en las que se puedan encontrar los usuarios.

Ante un precio que es fijado por las limitantes que impone la ilegalidad de las formas de acceso, manejado inescrupulosamente por las organizaciones criminales con el único objeto de obtener el mayor lucro posible, es necesario oponerle un sistema de precios basado en los costes de producción, que habilite la obtención de una rentabilidad razonable para todos quienes participen de la cadena.

Para desestructurar el narcotráfico es necesario favorecer la competencia en tres niveles, a saber: precio, calidad del producto y seguridad. Estos son los elementos que un sistema de acceso legal aportará a la gestión de la iniciativa.

La iniciativa legal llevada a cabo por el gobierno da cuenta de un conjunto de factores que buscan dar un marco general para la acción del Estado que incluye aspectos legales, económicos, sociales, culturales y sanitarios, englobados desde la perspectiva de los derechos humanos.



Es el derecho a la seguridad, que es vulnerado cuando se empuja a miles de usuarios a la violencia de relacionarse con las organizaciones criminales, para obtener un producto cuyo uso el Estado le habilita.

Es el derecho a la salud, vulnerado cuando los sistemas sanitarios se cierran ante conductas y comportamientos que, aunque legítimos, no son compartidos por ciertos estamentos sociales o profesionales.

Es el derecho de una sociedad a gobernarse racionalmente, vulnerado cuando esta comienza a ser gobernada por los miedos que despierta ese chivo social expiatorio en que han devenido las drogas en los últimos 60 años.

Es por eso que el Estado uruguayo, en aras de garantizar al conjunto de la población seguridad y convivencia, salud, aplicación justa de la ley y una gobernanza no prisionera de los miedos, optó por llevar adelante una legislación que diera legitimidad a una política de drogas cuyo objeto son las personas, cuya perspectiva es la salud, y cuyo horizonte ético son los derechos humanos.

Los artículos 1 y 2 de la ley 19.172, aprobada por el Parlamento uruguayo el 10 de diciembre de 2013, señalan claramente estas finalidades y objetivos:

“Artículo 1º.- Declárense 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.

“Artículo 2º.- Sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974 y sus leyes modificativas, el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación”.

Se propone asimismo realizar un seguimiento permanente de la aplicación de esta política y de la ejecución de esta ley, por ello

la ley mandata de manera explícita el monitoreo y la evaluación de la misma estableciendo:

“Artículo 42.- 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”.

En este contexto de transición de las políticas públicas y de las políticas de drogas en particular, el presidente José Mujica expuso ante la II Cumbre de la CELAC en enero de 2014 y sostuvo: *“Nosotros no tenemos ninguna receta mágica, lo que constatamos es que la represión sola no resuelve este problema y lo que tratamos de experimentar es un camino que procure robarle el mercado al narcotráfico”.*

