

discurso *speech*

Subsecretario de Relaciones Exteriores ante JIFE
Ministry of Foreign Affairs to INCB

Discurso

Discurso

Señor Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores ante JIFE

Ec. Luis Porto
4 de febrero de 2014, Viena



República Oriental
del Uruguay



Ministerio de Relaciones
Exteriores



Presidencia de la República
U R U G U A Y

Marzo de 2014

Impreso en Uruguay

Printed in Uruguay

Estimados Sres. Miembros de la JIFE:

En nombre del Gobierno de la República Oriental del Uruguay agradezco la posibilidad de este encuentro para poder brindar información respecto a la Política de Drogas en nuestro país.

En este marco, quisiera presentar ante Uds. algunas consideraciones respecto de la filosofía que inspira la política seguida, la relación entre la JIFE y el Uruguay en los últimos meses y respecto a la ley 19.172 recientemente promulgada.

I) FUNDAMENTOS

Los ejes principales de la estrategia seguida por Uruguay son:

- El fortalecimiento de los sistemas de salud y tratamiento del consumidor como sujeto de salud pública,
- El Estado como promotor de la paz.
- Intensificar el foco en tráfico ilícito de armas y blanqueo de dinero,
- Y nueva regulación para algunos cultivos

Uruguay es partidario de la idea de abrir un diálogo político sobre un tema global, que no obstante tiene especificidades nacionales y locales. El Informe sobre las Drogas en las Américas elaborado en la Organización de Estados Americanos es un sustancioso análisis y diseño de escenarios posibles que constituyen un excelente aporte para este diálogo político. Tiene sustento técnico y contempla todas las miradas. No se trata un manual de recomendaciones. La toma soberana de decisiones corresponde a los Estados. Se admite en él, entre otros, que no todas las realidades son iguales y sería absurdo seguir manteniendo una óptica homogénea sin admitir la diversidad con base en la unidad de acción hemisférica y global.

Uruguay fue protagonista en la elaboración de la Nueva Estrategia sobre Drogas 2010-2015 y su Plan de Acción. Participamos activamente del Mecanismo de Evaluación Multilateral. Tenemos una institucionalidad con Estrategia y Plan Nacional, presupuesto adecuado y equilibrado. Hemos fortalecido los sistemas de salud en el sector público como en el privado para garantizar el derecho a la salud de usuarios problemático de drogas, incluida las adicciones. Innovamos con terapias de base comunitaria en cooperación horizontal con Colombia y a través del Programa SAVIA de la OEA y el Plan de Drogas de España.

Uruguay ha legislado y creado organismos para enfrentar con éxito los mecanismos de lavado de dinero que se extendieron en los 90 como cruda expresión de la desregulación del mercado financiero. Hoy presidimos el GAFISUD y participamos activamente en el Grupo LAVEX de Expertos de la CICAD.

Por lo anterior, creemos, Sr Presidente, que tenemos antecedentes y autoridad moral en la materia, para que se comprenda que en forma soberana, nuestro Gobierno tiene la iniciativa de regular responsablemente el mercado de cannabis, estableciendo pautas de control del Estado y en el marco de acciones de la Estrategia por la Vida y la Convivencia, que supone acciones para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana.

Nuestra Estrategia Nacional es integral e incorpora como tema de salud pública sustancias lícitas e ilícitas.

Los marcos normativos, Sres de JIFE, están sujetos a la interpretación de los hombres, de las culturas, desde nuestra interpretación estamos enteramente de acuerdo en que es necesario, entre otros aspectos, velar por la Salud de la población en términos bio-psico-sociales, integrales, que incluye el buen vivir y por ende la seguridad y la convivencia.

El Estado Uruguayo es defensor absoluto del Derecho Internacional. En tal sentido posee una visión integral del derecho y de las obligaciones asumidas por el país no solo en el ámbito de las convenciones de Viena de 1961, 1971 y 1988, sino además en el ámbito de la protección de los derechos humanos. En tal sentido, el Uruguay entiende que parte de las políticas de prevención del consumo de drogas y de reducción de la oferta pasan por reconocer que la sustancia es un elemento a considerar, pero más importante es considerar al individuo como sujeto de derecho. A un individuo que la Constitución le ampara en sus derechos como consumidores pero que sin embargo las convenciones de Viena no le amparan en sus derechos debiendo acudir al narcotráfico para adquirir el cannabis.

Como es sabido, en varias oportunidades, las Convenciones de Viena hacen mención a las disposiciones constitucionales y a la salvaguarda de los derechos involucrados, por lo que éstos deben ser tenidos especialmente en cuenta a los efectos interpretativos y aplicativos de las Convenciones en cuestión, siendo importante para el Uruguay puntualizar:

- I. El objeto y fin de las Convenciones sobre Estupefacientes –sobre todo la de 1988- debe ser combatir el tráfico ilícito de estupefacientes y en especial combatir el efecto nocivo del narcotráfico. En este marco debe entenderse la ley recientemente promulgada. Como ha dicho el Presidente José Mujica en la II Cumbre de CELAC: “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”
- II. Todas las medidas que se asuman en aplicación de dicho combate deben ser compatibles con la Constitución del Uruguay sin desconocer ni desproteger los derechos fundamentales.
- III. Corresponde tomar en cuenta las obligaciones que en virtud de otras Convenciones nuestro Estado –al

igual que los demás Estados Parte-, han asumido, y en particular, las que refieren a la tutela de los derechos humanos, pues resultan normas de *jus cogens* y nuestro Estado no puede incumplirlas.

- IV. Es de notar que ante dos interpretaciones posibles de las disposiciones contenidas en las Convenciones, corresponde optar por aquella que mejor proteja el derecho humano en cuestión tal y como lo establece el Artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este marco, y en consideración a lo anteriormente expuesto, es que es el Uruguay ha entendido, desde 1974 que la posesión y consumo de Cannabis con fines de consumo personal no está prohibido por las Convenciones citadas, y desde entonces no se ha recibido condena alguna por la comunidad internacional.

Que el consumo no esté penalizado y la producción y comercialización esté prohibida presenta una incongruencia que se ha resuelto en los hechos por el desarrollo del mercado negro y del narcotráfico.

En este marco y en la interpretación realizada, la producción y comercialización en la forma establecida en la nueva ley creemos puede ser la mejor forma de,

por un lado, combatir el narcotráfico, y por el otro, amparar a los connacionales en un derecho protegido constitucionalmente como es el de la libertad.

Las nuevas proyecciones del derecho internacional en las políticas de drogas deben asegurar la protección de la salud, el acceso a los tratamientos pertinentes, políticas de reducción de la demanda de drogas en general y del Cannabis en particular, así como poseer determinadas consideraciones especiales, por ejemplo el no acceso a la sustancia por menores de edad, entre otras medidas.

Es un hecho aceptado en el Derecho Público contemporáneo que la interpretación de todo el sistema jurídico debe ser realizado, tanto por el Administrador como por el Juez, desde la Constitución. Dicho principio interpretativo deriva, sobre todo en el sistema jurídico uruguayo, del reconocimiento de la Constitución como el instrumento jurídico de mayor eficacia formal o mayor valor y fuerza en nuestro derecho y, en consecuencia, todos los otros actos jurídicos inferiores deben ser adecuados a la misma.

La consecuencia de dicho principio conlleva a que debe darse preferencia a la interpretación de la ley adecuada a la Constitución. Es decir que si la aplicación de las reglas establecidas en la ley condujera a dos interpretaciones, una

adecuada a los principios constitucionales y otra incompatible con ésta, siempre debe preferirse la primera.

Este mismo principio interpretativo, y en especial en un mundo globalizado, debe aplicarse, también, con relación a los tratados de los cuales la República es parte, es decir que las normas internas deben ser interpretadas dando preferencia a la interpretación que haga compatible la norma interna con los tratados.

Del análisis de la Ley que Regula el Mercado de Cannabis, surge que la misma, si bien realiza variaciones, continúa la filosofía del Decreto-Ley No. 14.294 de 31 de octubre de 1974 y las modificaciones realizados al mismo por la Ley No. 17.016 de 22 de octubre de 1998, se remiten expresamente al mismo en los artículos 2º así como en el TITULO III DEL CANNABIS CAPÍTULO I DE LAS MODIFICACIONES A LA NORMATIVA DE ESTUPEFACIENTES (artículos 5º; 6º; 7º; y, 8º).

Es por lo que viene de señalarse que se puede afirmar que la ley recientemente aprobada **no promueve el consumo de cannabis sino que sigue siendo una ley restrictiva, que, en determinadas condiciones y con intervención estatal, habilita el acceso al mismo pero no varía lo que ya se encontraba reconocido como lo es el consumo de cannabis.**

Lo anterior no es un dato indiferente para el caso pues implica afirmar que la sustancia de la norma, el consumo de cannabis, NO se introdujo por la ley en cuestión sino que ya se encontraba vigente en nuestro derecho positivo por lo cual, lo que debe ser analizado en cuanto a la consistencia de la ley con la Convención, refiere a las cuestiones adjetivas y novedosas de la misma pero no a la sustancia (a título de ejemplo la naturaleza jurídica del sistema orgánico de contralor, es decir la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis como “*persona de derecho público no estatal*” –artículo 17-).

Además, cabe reiterar que las organizaciones internacionales, de los que la República es parte, NO cuestionaron en todos estos años la política de Uruguay respecto a la no penalización del consumo de cannabis.

Reiteramos: en Uruguay, el consumo de drogas no está penalizado desde 1974. Con la aprobación de la Ley 19.172 de fecha 20 de diciembre de 2013, se busca establecer un marco normativo que permita regular el mercado del cannabis, a efectos de contribuir a reducir potenciales riesgos y daños en aquellas personas que usan marihuana con fines recreativos y/o medicinales. Al tener que abastecerse en el mercado ilegal, se ven denigrados e involucrados en actividades delictivas y en prácticas

de alto riesgo, y se exponen, al contacto con drogas toxicológicamente más riesgosas, como por ejemplo la pasta base de cocaína.

El presidente José Mujica sostuvo en la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2013, ***“Estamos convencidos de que esta es una guerra desigual, que cada vez se gasta más plata. Solamente los presos por este asunto nos están costando encima de 30 millones de dólares (...) Nosotros tenemos más muertos por el narcotráfico que muertos por drogadicción. 80 muertos el año pasado por ajustes de cuentas, y tres o cuatro muertos por sobredosis de droga, ninguno por uso indebido de marihuana. Entonces, ¿qué es lo peor, la droga o el narcotráfico?”***.

Es con este espíritu que se promueve la Ley de regulación del mercado de cannabis, con el propósito de minimizar los riesgos y reducir los daños del uso del mismo, promoviendo información a la población, educación y prevención así como tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios de drogas (Art 1º). La regulación de dicha Ley estará a cargo del Estado. (Art. 2).

La iniciativa pretende ser una herramienta que permita desarticular las bases de sustentación del comercio ilegal de drogas, el lucro proveniente de las inmen-

sas tasas de ganancias de este comercio ilegal.

En definitiva, Uruguay entiende que a través del inicio de políticas más efectivas en esta materia tomando en cuenta para ello los pactos firmados en materia de derechos humanos.

Es en este sentido que Uruguay en la Comisión de Estupefacientes de NNUU fue promotor de la Declaración sobre “Debida integración de los instrumentos de Derechos Humanos con la política de fiscalización de drogas”.

II) ANTECEDENTES DE ESTA REUNIÓN

Mediante Nota fechada el 29 de julio de 2013 enviada a través de la Misión Permanente del Uruguay ante las Naciones Unidas (Viena), la JIFE expresa: *“La Junta quisiera reiterar que la legislación prevista sobre el cannabis, en caso de ser aprobada, constituiría una violación de los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular la Convención de 1961, lo cual repercutiría en la solidaridad internacional en el ámbito de la lucha contra las drogas. Así pues, insta a su Gobierno a que coopere con ella en relación con este asunto y en particular, a que su Gobierno acceda a recibir a la misión que le propone y que estaría*

encabezada por el Sr. Raymond Yans, Presidente de la JIFE”.

Por Nota fechada el 28 de agosto de 2013, la JIFE señala: *“La Junta observa que su Gobierno no ha respondido aún a la comunicación mencionada. En consecuencia, la Junta agradecería que el Gobierno notificara su conformidad con la misión propuesta. Al mismo tiempo agradecería la sugerencia de su Gobierno con respecto a las fechas en que se podría llevar a cabo la misión, misma que debería desarrollarse a la brevedad posible”.*

En el marco del 56° Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, una delegación de alto nivel del Gobierno uruguayo integrada por el Prosecretario de la Presidencia de la Republica y Presidente de la Junta Nacional de Drogas Dr. Diego Canepa y el Secretario General de la Junta Nacional de Drogas Soc. Julio Calzada, se entrevistaron con el Presidente de la JIFE, Sr. Raymond Yans, ante quien expusieron la posición del Gobierno Uruguayo en lo que hace a sus políticas de Drogas y en particular en relación a la regulación del Mercado de la Marihuana.

En Nota fechada el 4 de septiembre de 2013 la JIFE manifiesta: *“La Junta lamenta señalar que, hasta la fecha, su Gobierno no ha dado respuesta alguna a las mencionadas comunicaciones, en*

particular en lo que respecta a la misión propuesta.

“Por esta razón, la Junta ha decidido invitar a su Gobierno a que envíe una delegación de alto nivel a su próximo período de sesiones, que se celebrará en el período comprendido entre el 28 de octubre y el 15 de noviembre de 2013, para examinar la situación de la fiscalización de drogas en su país y las medidas adoptadas por su Gobierno en cumplimiento de las obligaciones dimanadas de los tratados, particularmente en lo que respecta a la fiscalización del cannabis con arreglo a la Convención de 1961”.

Mediante un comunicado que circuló a través del Servicio de Información de las Naciones Unidas, fechado el 19 de noviembre de 2013, se expresa: **“La JIFE expresa su preocupación por el proyecto de ley sobre el cannabis en Uruguay...La JIFE continúa preocupada por el proyecto de ley que está siendo considerado en Uruguay y que de aprobarse legalizaría la producción, venta y consumo de hierba cannabis con fines no médicos. El Presidente de la JIFE, el Sr. Raymond Yans, señaló que “esto contravendría lo dispuesto en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la cual ha sido adoptada por 186 países, incluyendo a Uruguay”**

Finalmente, mediante otro comunicado, fechado el 11 de diciembre de 2013, se manifiesta: **“Uruguay is breaking the International Conventions on Drug Control with the Cannabis Legislation approved by its Congress. The International Narcotics Control Board (INCB) regrets that the legislation to legalize production, sale and consumption of cannabis for non-medical purposes approved yesterday in Uruguay contravenes the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, to which Uruguay is a party”.**

III) CONSIDERACIONES SOBRE LOS ANTECEDENTES EXPUESTOS

En primer término no es inútil remarcar que en Uruguay existe separación de Poderes, y que el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Parlamento – de artículo único – que fue absolutamente modificado por el Poder Legislativo y que perfectamente pudo no haber sido aprobado por dicho Poder.

Por lo anterior, no correspondía que el Gobierno del Uruguay recibiera delegación alguna de la JIFE hasta tanto el Poder Legislativo no se pronunciara, y la ley resultante fuera finalmente promulgada, hecho este que sucedió hace pocos días, y acá estamos, NO NOS ESCONDEMOS, NO SOMOS PIRATAS

SR. PRESIDENTE, somos respetuosos de la democracia y de la separación de poderes, ni más, ni menos.

En segundo término, cabe señalar que la imputación que realiza la JIFE a Uruguay es de tipo genérica, es decir no existe una enumeración o mención con relación a las normas que contiene la Ley No. 19.172 que regula el mercado de Cannabis y su contradicción o inconsistencia con normas que se encuentran establecidas en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972)

Como consecuencia de lo que viene de referirse, en este punto de esta presentación se limitará a plantear algunos aspectos de concordancia filosófica e instrumental entre la ley aprobada y las Convenciones.

En función de ello el esquema, a su vez, se limita al análisis de la consistencia de la ley, recientemente sancionada, sobre la regulación del mercado del cannabis con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, firmada en Nueva York (30/3/1961) y Enmendada por el Protocolo de 1972 sin ingresar al análisis del Derecho Constitucional uruguayo ni a otros instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas

(20/12/1991); las Convenciones Americanas, en el marco de la OEA, y Tratados bilaterales (con EUA, Argentina, etc.).

El artículo 29 de la Convención dispone: **“FABRICACIÓN** 1. *Las Partes exigirán que la fabricación de estupefacientes se realice bajo el régimen de licencias con excepción del caso en que estos sean fabricados por empresas estatales.* 2. *Las Partes: ...b) someterán a un régimen de licencias a los establecimientos y locales en que dicha fabricación pueda realizarse...”*

Por su parte el Artículo 30 establece: **“COMERCIO Y DISTRIBUCIÓN** 1. a) *Las Partes exigirán que el comercio y la distribución de estupefacientes estén sometidos a licencia, excepto cuando dicho comercio o distribución lo realice una empresa o empresas del Estado...”*

Finalmente, en lo que al caso importa, el artículo 31 de la Convención preceptúa: **“DISPOSICIONES ESPECIALES REFERENTES AL COMERCIO INTERNACIONAL.** 1. *Las Partes no permitirán a sabiendas la exportación de estupefacientes a ningún país o territorio, salvo...”*

Estas disposiciones establecen o conforman una parte sustantiva de la Convención por lo cual entendemos conveniente analizar lo que establece la ley uruguaya al respecto.

Dentro del Título I, el que refiere a los fines de la Ley No. 19.172 (en adelante la ley), el artículo 2° establece: “...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”.

El artículo 5° de la ley dispone: “...Quedan prohibidos la plantación, el cultivo, la cosecha y la comercialización de cualquier planta de la que puedan extraerse estupefacientes y otras sustancias que determinen dependencia física o psíquica, con las siguientes excepciones” a) fines de investigación o utilización médica; b) cuando se destinen con otros fines -industrialización, etc.- “con autorización previa” del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA); c) plantación y cultivo, etc. “de cannabis de uso no psicoactivo (cáñamo)” las que “deberán ser autorizados previamente por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y quedarán bajo su control directo”; d) “la plantación, el cultivo, la cosecha, el acopio para fines de investigación...debiendo contar con autorización previa del IRCCA quedando bajo su

control directo”; e) “La plantación, el cultivo y la cosecha domésticos de plantas de cannabis de efecto psicoactivo destinados para consumo personal o compartido en el hogar” con las limitaciones establecidas en la ley; f) “La plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de cannabis de efecto psicoactivo realizados por clubes de membresía, los que serán controlados por el IRCCA” con las limitaciones establecidas en la norma; y g) “El IRCCA otorgará licencias de expendio de cannabis psicoactivo a las farmacias” con las limitaciones previstas en la norma.

A su vez, en los artículos 6° y 7° de la ley se prevén dos tipos delictivos para los que no cumplieren con la ley. En el primero se dispone: “El que, sin autorización legal, produjere de cualquier manera las materias primas o las sustancias, según los casos, capaces de producir dependencia psíquica o física, contenidas en las listas a que refiere el artículo 1°, precursores químicos y otros productos químicos, contenidos en las Tablas 1 y 2 de la presente ley, así como los que determine el Poder Ejecutivo según la facultad contenida en el artículo 15 de la presente ley, será castigado con pena de veinte meses de prisión a diez años de penitenciaría...”

Por su parte el artículo 7° de la ley establece: “El que sin autorización legal, importare, exportare, introdujere en trán-

sito, distribuyere, transportare, tuviere en su poder no para su consumo, fuere depositario, almacenare, poseyere, ofreciere en venta o negociare de cualquier modo, alguna de las materias primas, sustancias, precursores químicos y otros productos químicos mencionados en el artículo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en este, será castigado con la misma pena prevista en dicho artículo”.

De manera complementaria con lo anterior, la ley en su **Capítulo II (De la Salud y la Educación de la Población y los Usuarios)**, dispone que “El Sistema Nacional Integrado de Salud deberá disponer de las políticas y dispositivos pertinentes para la promoción de la salud, la prevención del uso problemático de cannabis, así como disponer dispositivos de atención adecuados para el asesoramiento, orientación y tratamiento de los usuarios problemáticos de cannabis que así lo requieran”(artículo 9°). “El Sistema Nacional de Educación Pública deberá disponer de políticas educativas para la promoción de la Salud, la prevención del uso problemático de cannabis desde la perspectiva del desarrollo de habilidades para la vida y en el marco de las políticas de gestión de riesgos y reducción de daños del uso problemático de sustancias psicoactivas” (artículo 10°).

La ley prohíbe “toda forma de publicidad, directa o indirecta, promoción, auspicio o patrocinio de los productos de canna-

bis psicoactivo por cualesquiera de los diversos medios de comunicación...” (artículo 11°). “La Junta Nacional de Drogas estará obligada a realizar campañas educativas, publicitarias y de difusión y concientización para la población en general respecto a los riesgos, efectos y potenciales daños del uso de drogas, para cuyo financiamiento podrá realizar convenios y acuerdos con las empresas del Estado y el sector privado” (artículo 12°). A su vez, “Los menores de 18 años de edad e incapaces no podrán acceder al cannabis psicoactivo para uso recreativo...” (artículo 14°).

Finalmente, la ley crea “el Instituto de Regulación de Control del Cannabis (IRCCA), como persona jurídica de derecho público no estatal” (artículos 17 y siguientes), precisamente para actuar como órgano regulador en dicha materia.

De lo anterior surge, contrariamente a lo señalado por el JIFE, que la filosofía así como las disposiciones de la Ley No. 19.172 se adecuan a la filosofía y el espíritu de Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972) asumiendo los supuestos establecidos en ésta.

Además de lo señalado, debe tenerse presente que algunos Estados o territorios han adoptado políticas públicas, con relación al mercado de cannabis, en un sentido similar a las soluciones que

rigen en Uruguay así como, a nivel internacional, se encuentra en debate la razonabilidad de las políticas públicas llevadas a cabo en dicha materia.

IV) INTERACCIÓN ENTRE EL ESTADO URUGUAYO Y LA JIFE

Vinculado a esta cuestión debe traerse a colación las manifestaciones realizadas por el Presidente de la JIFE, Sr. Raymond Yans, a diferentes medios de comunicación de distintos países. Al respecto, por mencionar solo parte de las mismas, el funcionario expresó que la política de Uruguay acerca de la regulación del mercado de cannabis *“Es un tipo de visión propia de piratas, que un país decida no retirarse de la Convención y tampoco respetarla”*. Agregó, también: *“Les invitaremos de nuevo para que nos expliquen cómo consideran que pueden estar dentro de una Convención cuando parece que el país no está respetándola”*; y continuó: *“Hemos tratado de forma desesperada de reunirnos con las autoridades de Uruguay durante dos años. Es el único país del mundo, junto a Papua Nueva Guinea, Guinea Ecuatorial y Guinea Bissau, que ha prohibido a la JIFE un diálogo (con las autoridades, ¿Se puede imaginar en qué nivel está Uruguay en sus relaciones internacionales?*

En este punto Sres. Miembros de la JIFE, sin perjuicio de reservarnos otro tipo de

manifestación o acción al respecto queremos dejar plena constancia que la JIFE a través de su Presidente se reunió en dos ocasiones con las máximas autoridades del Gobierno Uruguayo en la materia, y que es del caso tener en consideración que el Sr. Raymond Yans es el Presidente de una organización que no debería desacreditar a los estados parte con sus manifestaciones, y repudiamos formalmente en este acto su conducta.

V) CONCLUSIONES

Por lo expuesto el Gobierno de la República Oriental del Uruguay entiende:

- a. que, la JIFE realiza una imputación genérica a Uruguay acerca de que la Ley No. 19.172 sería no consistente con lo dispuesto por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (Enmendada por el Protocolo de 1972) sin indicar concretamente cuáles normas de la ley son inconsistentes con el tratado;
- b. que, la ley No. 19.172 no innova sustantivamente con relación al régimen jurídico que ya se encontraba vigente en la República en cuanto al consumo de cannabis en tanto el mismo es permitido en el marco de la ley 14.294 de octubre de 1974; y que tampoco lo hace en relación a la prohibición de comercio ilegal de

- cannabis, como lo establece la misma ley 14.294, la que sigue vigente en todos los aspectos que hacen a este comercio ilícito
- c.** que, de la lectura de la ley surge con claridad la finalidad en cuanto a la restricción del consumo de estupefacientes incorporándose, además, aspectos sanitarios, educativos y penales;
 - d.** que, la interpretación de la Ley será realizada de conformidad al Tratado del que la República es parte;
y
 - e.** que, las declaraciones del funcionario Raymond Yans deben ser repudiadas formalmente en tanto desacreditan a un Estado Parte.

Ec. Luis Porto
*Subsecretario del Ministerio
de Relaciones Exteriores*

Speech

Speech Ministry of Foreign Affairs to INCB

Ec. Luis Porto
February, 4th. 2014, Viena



**República Oriental
del Uruguay**



**Ministerio de Relaciones
Exteriores**



Presidencia de la República
U R U G U A Y

Dear Members of the International Narcotics Control Board (INCB),

On behalf of the Government of the Eastern Republic of Uruguay, I thank you for this opportunity to inform you about the drug policy in our country.

In this context, I would like to present to you some considerations about the philosophy behind the policy followed, the relationship between INCB and Uruguay in recent months and the newly enacted law number 19.172.

I) FUNDAMENTALS

The main elements of the strategy followed by Uruguay are the following:

- The strengthening of the health systems and the treatment of consumers as subjects of public health;
- the State as a promoter of peace;
- The intensification of the focus on illicit arms trafficking and money laundering; and
- New regulations for some crops.

Uruguay is in favor of the idea of opening a political dialogue on a global issue which nevertheless has national and local specificities. The Report on Drugs in the Americas prepared by the Organization of American States provides a substantial analysis and designs possible scenarios that constitute an excellent contribution to this political dialogue. It has a technical basis and incorporates all views on the matter. It is not a recommendations manual; the sovereign adoption of decisions corresponds to each State. The report admits, among other things, that not all situations are the same and that it would be absurd to continue to maintain a homogeneous view on the matter and to ignore diversity on the basis of the hemispheric and global unity of action.

Uruguay had a prominent part in the preparation of the new Drug Strategy for 2010-2015 and its Plan of Action and participated actively in the Multilateral Evaluation Mechanism. The country has its own National Strategy and Plan on drugs, as well as an adequate and balanced budget. Uruguay has strengthened the health systems in both the public and the private sectors in order to guarantee the right to health of problematic drug users, including addicts. The country has introduced innovative community therapies in horizontal cooperation with Colombia, through the SAVIA programme of the OAS (*Salud y Vida en las Américas* – Health and Life in the Americas) and the Plan on Drugs applied by Spain.

Uruguay has legislated and created agencies to successfully deal with the mechanisms of money laundering that spread out in the 90s as a crude expression of the deregulation of the financial market. Today we preside the Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD) and the Inter-American Drug Abuse Control Commission (LAVEX-CICAD-OAS).

In view of the above, Mr. President, we believe Uruguay has the background and moral authority in the matter for our government to exercise its sovereignty in the initiative to responsibly regulate the cannabis market, establishing patterns

of state control and actions under the Strategy for Life and Coexistence, which requires the application of actions directed at ensuring public safety.

Our National Strategy is comprehensive and includes licit and illicit substances as a topic of public health.

Ladies and gentlemen at the INCB, normative frameworks are subject to human, cultural interpretation. From our perspective, it is entirely necessary to ensure the health of the population in physical, psychological and social terms from a holistic perspective, and that includes a good life and therefore security and social coexistence.

The Uruguayan State is an absolute defender of international law. In that sense, it has a comprehensive view of the law and obligations assumed by the country not only in the sphere of the Vienna Conventions of 1961, 1971 and 1988, but also in the field of the protection of human rights. In this regard, Uruguay understands that the consumption prevention and drug supply reduction policies imply, before considering the substances themselves, the recognition of the individual as a subject of law, an individual that has his consumer rights protected by the Constitution but not by the Vienna Conventions, and therefore has to resort to trafficking in order to acquire cannabis.

It is a known fact that the Vienna Conventions make several references to constitutional provisions and the safeguard of the rights involved, so they should be taken specially into account when interpreting and applying the said Conventions. Therefore, it is important for Uruguay to remark the following:

- I. The object and purpose of the Convention on Narcotic Drugs, especially the 1988 Convention, should be combating illicit trafficking and, in particular, combating the harmful effects of drug trafficking.
- II. The recently enacted law must be understood in this context. As President José Mujica remarked in the II CELAC Summit: “We don’t have any magic recipes, we have found that repression alone does not solve the problem and have decided to try an alternative way to steal the market from drug traffickers”.
- III. All the measures adopted to put this combat into practice must neither contradict the Uruguayan Constitution nor ignore or leave fundamental rights unprotected.
- IV. The obligations that our State, as well as other State parties, has assumed under other Conventions, must be taken into account, in particular those related to the protection of hu-

man rights, since they constitute *jus cogens* and cannot be ignored.

- V. It is noteworthy that, given two possible interpretations of the provisions of the Convention, the choice should be for the one that best protects the human right in question, as stated in Article 29 of the American Convention on Human Rights.

In this context, and in consideration of the foregoing, Uruguay has understood since 1974 that the possession and use of cannabis for personal consumption is not prohibited by the said Convention, and since that date it has not been received any condemnation by the international community.

The fact that consumption is not penalized and that production and marketing are prohibited presents an inconsistency has been resolved in practice by the development of the black market and drug trafficking.

In this context, and on the basis of the above interpretation, we believe that production and sale in the manner prescribed in the new law may be the best way, on the one hand, to combat drug trafficking, and on the other, to defend the constitutionally protected right to freedom of our fellow citizens.

The new projections of international law in drug policy involve the protection of health, the access to adequate treatment, policies to reduce the demand for drugs in general and cannabis in particular and special considerations such as the barring of access to the substance by minors, among other measures.

It is an accepted fact in contemporary public law that the interpretation of the entire legal system should be carried out both by the Administrator and the Judge, taking as the starting point the Constitution of a country. This interpretive principle is derived, especially in the Uruguayan legal system, from the recognition of the Constitution as the legal instrument of greater formal efficacy or greater value and strength in the legal system and, consequently, all other lower legal acts must be modeled on it.

The result of this principle is that preference should be given to an interpretation of the law that follows the Constitution. Therefore, if the application of the rules established in a given law leads to two different interpretations, one that follows the constitutional principles and another that contradicts it, preference should always be given to the former.

This same interpretative principle should also be applied, particularly in a globalized world, to the treaties in which the

country is a part. That is to say, domestic rules should be interpreted by giving preference to the interpretation that makes compatible the domestic rule with those treaties.

From the analysis of the Law regulating the cannabis market it may be noticed that, in spite of some variations, it follows the spirit of Decree-Law No. 14.294, from October 31, 1974, and that the modifications introduced to it by Law No. 17.016, of October 22, 1998, make necessarily a reference to the same in article 2 as well as in TITLE III, ON CANNABIS, CHAPTER I, ON THE CHANGES TO THE REGULATIONS ON NARCOTIC DRUGS (articles 5, 6, 7 and 8).

For the reasons stated above, it may be said that the recently passed law **does not promote the consumption of cannabis but continues to be a restrictive law that, under certain conditions and with the intervention of the State, allows access to the substance but does not represent a change with respect to the consumption of cannabis, already recognized in our legal system.**

The above is not immaterial to the case, since it implies the statement that the consumption of cannabis was already allowed by our domestic law and was NOT introduced by the law in question. What needs to be analyzed with respect to the compatibility between the law and

the Convention has to do with procedural and innovative rather than substantive issues (for example, the legal nature of the organic system of control created by it, the Institute for the Regulation and Control of Cannabis, that is a “non-governmental, public law entity” –article 17-).

In addition, it should be reiterated that the international organizations of which Uruguay is a party never questioned, in all these years, the policy followed by the country with respect to the non-penalization of the consumption of cannabis.

We therefore repeat that in Uruguay the consumption of drugs is not penalized since 1974. The purpose of passing Law 19.172 on December 20, 2013, was to provide a legal framework that allows the regulation of the cannabis market in order to reduce the potential risks and harmful effects on people who smoke marijuana for recreational or medicinal purposes. The need to resort to the back market to stock up denigrates consumers, puts them in contact with criminal activities and high-risk practices and exposes them to toxicologically riskier drugs, such as crack cocaine.

At the United Nations General Assembly, in October 2013, President José Mujica said: **“We are convinced this is an uneven war where more and more money is spent every day that goes by. Just**

those in jail for this reason are costing us over 30 million dollars (...) **In Uruguay we have more deaths caused by drug trafficking than by drug addiction: 80 deaths last year as a result of score-settling, and three or four for an overdose, none of these for the misuse of marijuana. So what’s worse, drugs or drug trafficking?”**

It is in this spirit that the Law for the regulation of the cannabis market was promoted, in order to minimize the risks and reduce the harmful consequences of its use, inform and educate the population, prevent its use, and treat, rehabilitate and reinsert drug users into society (Art. 1). The State is responsible for the regulation of the Law (Art. 2).

The initiative attempted to be a tool directed at dismantling the basis of support for the illegal drug trade and the profit obtained from the immense gain rates of this illegal traffic.

To sum up, Uruguay believes that the way forward is to launch more effective policies in this field, taking into account the pacts signed in the field of human rights.

On the basis of the above, Uruguay promoted the declaration of the United Nations Commission on Narcotic Drugs on the appropriate integration of human rights instruments with drug control policy.

II) BACKGROUND TO THIS MEETING

By a Note dated July 29, 2013, sent through the Permanent Mission of Uruguay before the United Nations in Vienna, the INCB expressed the following: *“The Board would like to reiterate that the planned legislation on cannabis, if approved, would constitute a violation of the treaties on international drug control, in particular the 1961 Convention, which would impact the international solidarity in the fight against drugs. Therefore, it urges your Government to cooperate with her in this matter and, in particular, to accept to receive the proposed mission which would be headed by Mr. Raymond Yans, President of INCB”.*

By a Note dated August 28, 2013, the INCB remarked: *“The Board notes that your Government has not yet responded to the mentioned communication. Accordingly, the Board would appreciate that your Government notify its conformity with the mission as proposed. At the same time, it would appreciate that your Government suggest dates when the mission could take place, which should be as soon as possible”.*

Within the framework of the 56th Session of the Commission on Narcotic Drugs, a high-level delegation of the Uruguayan Government, composed by the Secretary to the Presidency of the

Republic and President of the National Drug Board, Mr. Diego Cánepa, and the Secretary General of the National Drug Board, Mr. Julio Calzada, met with the President of the INCB, Mr. Raymond Yans, and presented the Uruguayan Government’s position with regard to its drug policy, in particular in relation to the regulation of the marijuana market.

By a Note dated September 4, 2013, the INCB expressed: *“The Board notes with regret that, to date, your Government has not given any response to such communications, particularly in regard to the proposed mission. For this reason, the Board has decided to invite your Government to send a high level delegation to its next session, to be held in the period between October 28 and November 15, 2013, in order to examine the status of drug control in your country and the measures taken by your Government in compliance with the obligations arising from treaties, particularly in regard to the control of cannabis under the 1961 Convention”.*

By means of a communication circulated by the United Nations Information Service, dated November 19, 2013, the Board stated: **“INCB is concerned about draft cannabis legislation in Uruguay** - *The Board is very concerned that the draft legislation currently being considered in Uruguay would, if adopted, legalize production, sale and consumption*

of cannabis for recreational purposes. The President of INCB, Raymond Yans, stated that “this would be in contravention of the 1961 Convention on Narcotic Drugs, which has been adopted by 186 countries, including Uruguay.”

Finally, by means of another communication dated December 11, 2013, it expressed the following: **“Uruguay is breaking the International Conventions on Drug Control with the Cannabis Legislation approved by its Congress.** *The International Narcotics Control Board (INCB) regrets that the legislation to legalize production, sale and consumption of cannabis for non-medical purposes approved yesterday in Uruguay contravenes the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, to which Uruguay is a party”.*

III) CONSIDERATIONS ON THE BACKGROUND INFORMATION

In the first place, it is not idle to remark that in Uruguay there is a separation of powers, and that the Executive Power sent a bill to Parliament – composed of a single article – that was radically modified by the Legislative Power but which could have easily been rejected by it. For that reason, it was not for the Government of Uruguay to receive a delegation from the INCB until the Legislative Power had taken a decision and the

bill was either approved or rejected, an event that took place only recently and that has allowed us to appear before you today. WE ARE NOT HIDDING, MR. CHAIRMAN, WE ARE NOT PIRATES, we are just respectful of democracy and the separation of powers.

Secondly, it should be pointed out that the accusation that the INCB is formulating against Uruguay is generic in nature, that is to say, there is not a list or specific mention of the regulations contained in Law No. 19.172 regulating the cannabis market that contradict the regulations contained in the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol.

As a result of the above, I shall now simply present some areas where the Law passed by Uruguay and the Conventions on drugs display philosophical and practical coincidences. The analysis is limited, therefore, to the areas of agreement between the recently passed law on the regulation of the cannabis market and the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, signed in New York (30/3/1961) as amended by the 1972 Protocol, without delving into the Uruguayan constitutional law or other international instruments such as the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988, the American Conventions signed in the framework of

the OAS, or bilateral treaties (such as with the USA or Argentina, etc).

Article 29 of the Convention establishes: *“MANUFACTURE 1. The Parties shall require that the manufacture of drugs be under license except where such manufacture is carried out by a State enterprise or State enterprises. 2. The Parties shall: ...b) Control under license the establishments and premises in which such manufacture may take place...”*

On Article 30 it is stated: *“TRADE AND DISTRIBUTION 1. a) The Parties shall require that the trade in and distribution of drugs be under license except where such trade or distribution is carried out by a State enterprise or State enterprises ...”*

Finally, in this particular case, Article 31 of the Convention reads: *SPECIAL PROVISIONS RELATING TO INTERNATIONAL TRADE 1. The Parties shall not knowingly permit the export of drugs to any country or territory except ...”*

Such dispositions are a substantive part of the Convention, and this is the reason why we believe it is convenient to analyze what the Uruguayan law established on the matter.

Within Title I, which refers to the purposes of Law No. 19.172 (hereinafter, the

law), article 2 establishes: *“...the State shall assume control and regulation of the activities of import, export, planting, cultivation, harvesting, production, procurement in any capacity, storage, marketing and distribution of cannabis and its derivatives, or hemp when appropriate, through the institutions to which it shall provide a legal mandate, in accordance with the provisions of this Act and in the terms and conditions determined by its regulation.”*

Article 5 of the law determines: *“...The planting, growing, harvesting and marketing of any plant from which can be extracted any drugs or substances that may cause a physical or psychological dependence are hereby prohibited, with the following exceptions: a) for research or medical use; b) when intended for other purposes - industrialization, etc. - “by prior authorization from the Institute for the Regulation and Control of Cannabis (IRCCA); c) the planting and cultivation, etc. “of cannabis for non-psychoactive use (hemp)” which “must be previously authorized by the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries and remain under its direct control”; d) “its planting, cultivation, harvesting, gathering for research purposes ... which must have the prior authorization of the IRCCA and shall fall under its direct control”; e) “the planting, cultivation and domestic harvesting of cannabis plants of psychoactive effect intended for per-*

sonal consumption or shared at home” with the limitations established by law; f) “the planting, cultivation and harvesting of cannabis plants of psychoactive effect made by membership clubs, which will be controlled by the IRCCA “with the limitations specified by the law; g) “the IRCCA shall grant sale licenses of psychoactive cannabis to pharmacies “ with the limitations determined by the law.

Articles 6 and 7 determine two criminal offences in case of a breach of the law. Article 6 establishes that: “Whoever should produce in any way, without lawful authority, any raw materials or substances, as appropriate, contained in the lists referred to in Article 1 and capable of causing mental or physical dependence, chemicals precursors and other chemical products contained in Tables 1 and 2 of this law, as well as those determined by the Executive in accordance with the authority contained in Article 15 of this law, shall be punished with imprisonment of twenty months to ten years ...”

Article 7 determines: “Whoever, without lawful authority, should import, export, transit introduce in transit, distribute, transport, hold in their possession not for personal consumption, have in deposit or in stock, possess, offer for sale or negotiate in any manner any of the raw materials, substances, chemical precursors and other chemicals mentioned in the above article and in accordance with

the provisions of this article shall be punished with the same penalty under that provision”.

As a complement to the above, in its **Chapter II (On the health and education of the population and users)**, the law establishes the following: “The Integrated National Health System shall dictate the relevant policies and be in possession of the relevant devices for health promotion and the prevention of the problematic use of cannabis, as well as provide the appropriate instances for the provision of advice, counseling and treatment of problematic cannabis users who should require it” (Article 9). “The National System of Education must have education policies for the promotion of health and the prevention of the problematic use of cannabis from the perspective of the development of life skills and within the framework of risk management and damage reduction policies related to the problematic use of psychoactive substances” (article 10).

The law prohibits “all forms of advertising, direct or indirect, promotion, sponsorship or endorsement of psychoactive cannabis products for any of the various media ...” (article 11). “The National Drug Board is required to make educational, publicity and outreach and awareness campaigns for the general population regarding the risks, effects and potential harms of drug use, for whose funding

it may make agreements with state and private companies” (article 12). In turn, “Children under 18 years of age and incompetent persons cannot access the psychoactive cannabis for recreational use ...” (article 14).

Finally, the law creates the “*Institute for the Regulation and Control of Cannabis (IRCCA), as a non-governmental, public law entity*” (articles 17 and thereafter), precisely in order to act as an body in charge of regulating this matter.

From the above, it may be seen that, contrary to the INCB statements, the spirit, as well as the regulations of Law No. 19.172, follow the philosophy of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol and incorporate the bases established by it.

In addition to the above, it should be noted that some states or territories have adopted public policies regarding the cannabis market that incorporate similar solutions to the ones governing Uruguay, as well as the fact that there is an international debate regarding the reasonableness of public policies carried out in this area.

IV) INTERACTION BETWEEN THE URUGUAYAN STATE AND THE INCB

In relation to this matter, we should bring to bear the statements made by the President of the INCB, Mr. Raymond Yans, to different media in different countries. In this regard, to mention only some of them, the official stated that the policy of Uruguay on the regulation of the cannabis market “is the vision typical of pirates, whereby a country decides neither to withdraw from the Convention nor to respect it”. He also said “They will be invited again to explain how they feel they can be part of a Convention when it seems that the country is not respecting it” and he continued: “We have tried desperately way to meet with the authorities of Uruguay for two years. It is the only country in the world, along with Papua New Guinea, Equatorial Guinea and Guinea Bissau, which has barred the INCB from a dialogue (with the authorities. Can you imagine the level of Uruguay’s international relations?)

At this point, dear Members of the INCB, in spite of reserving ourselves the right to carry out further statements or actions in this regard, we wish to place in record that the INCB, in her person of its President, met twice with the highest authorities of the Uruguayan Government in the matter, and that Mr. Raymond Yans being the President of this orga-

nization he should not discredit Member States with his statements, and we hereby formally repudiate his conduct.

V) CONCLUSIONS

In view of the above, the Government of the Eastern Republic of Uruguay understands:

- a.** that the INCB is generically accusing Uruguay that Law No. 19.172 is inconsistent with the regulations of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol, without specifying which articles of the law are inconsistent with the Convention;
- b.** that Law No. 19.172 does not represent a substantial innovation with respect to the legal regime already in force in the country related to the consumption of cannabis, which is allowed in the framework of Law No. 14.294 passed in October 1974; and that nor does it innovate in relation to the prohibition of the illegal cannabis trade, as established by the same law 14.294, which is still in force in all matters related to this illegal trade;
- c.** that from the reading of the law it is clear that it intends to restrict the consumption of drugs and it further incorporates health, education and punitive measures;
- d.** that the interpretation of the said law shall be made in the light of the Convention to which the country is a party; and
- e.** that the statements of Mr. Raymond Yans must be formally repudiated since they discredit a State party.

Ec. Luis Porto
Ministry of Foreign Affairs



República Oriental
del Uruguay



Ministerio de Relaciones
Exteriores



Junta
Nacional
de Drogas
Presidencia de la República
U R U G U A Y

Junta Nacional de Drogas
Edificio Torre Ejecutiva, Piso 10 | Plaza Independencia 710
CP 11000 - Montevideo, Uruguay
Teléfono: (598 2) 1503935 - Fax: (598 2) 1501219 -
jnd@presidencia.gub.uy - www.infodrogas.gub.uy