



FUNDACIÓN  
**alternativas**

**MEMORANDO OPEX N° 213/2016**

**ASUNTO: LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS EN URUGUAY.  
PROYECCIÓN DE RESULTADOS.**

**AUTORÍA: DIEGO SANJURJO**

**FECHA: 03/10/2016**

**Panel: América Latina**

**Coordinadora del Panel: Erika Rodríguez Pinzón**

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845



Director: Vicente Palacio

## **Introducción**

El martes 10 de diciembre de 2013, el Senado uruguayo aprobó la ley 19.172, por la cual se legalizó y reguló la producción, distribución y tenencia, así como el consumo recreacional, médico y científico del cannabis y sus derivados. De esta manera, Uruguay se convirtió en el primer país en establecer a nivel nacional una regulación de estas características, sumándose a los Estados estadounidenses de Colorado y Washington, los cuales poco antes habían emprendido reformas similares. Más allá de sus resultados, se trata de un paso histórico en la experimentación de políticas alternativas a la guerra contra las drogas.

Las carencias en la información, el análisis y la evidencia sobre los efectos y resultados esperables de políticas alternativas al prohibicionismo, generan dudas y preocupaciones en relación a sus posibles consecuencias. Por eso, la novedad que representaba la iniciativa generó –y sigue generando– un impacto mediático importante a nivel nacional e internacional, con partidarios y opositores dentro y fuera del país. Pero más allá de su conveniencia, los logros y fracasos de esta iniciativa serán una fuente de información invaluable para la consecución de políticas de drogas más efectivas, justas y sostenibles.

El presente memorando resume las conclusiones de un análisis en profundidad anterior, titulado “Análisis de Proyecto de Ley: La conveniencia de regular el mercado de cannabis en Uruguay” (Sanjurjo, 2013)<sup>1</sup>. El mismo hace uso de la información y evidencia científica disponible para proyectar los posibles resultados y consecuencias de la propuesta regulatoria en el corto, mediano y largo plazo. La comparación con la evolución esperada de los daños del problema bajo el antiguo régimen semi-prohibicionista permite concluir que la implementación de un régimen regulatorio puede suponer, a mediano y largo plazo, una respuesta más adecuada a los daños, perjuicios y pérdidas que componen el problema. No obstante, esta conclusión principal está firmemente supeditada a la efectiva implementación de políticas de educación e información, que ayuden a aumentar la percepción de riesgo de consumo de la sustancia.

---

<sup>1</sup> Véase Sanjurjo D (2014) Análisis del Proyecto de Ley de regulación del mercado de cannabis en Uruguay. *Circunstancia* XII (35). Disponible en: <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-xii---n--35---septiembre-2014/articulos/analisis-del-proyecto-de-ley-de-regulacion-del-mercado-del-cannabis-en-uruguay-> (Accedido el 30/05/2016).

## **El modelo uruguayo de regulación del cannabis**

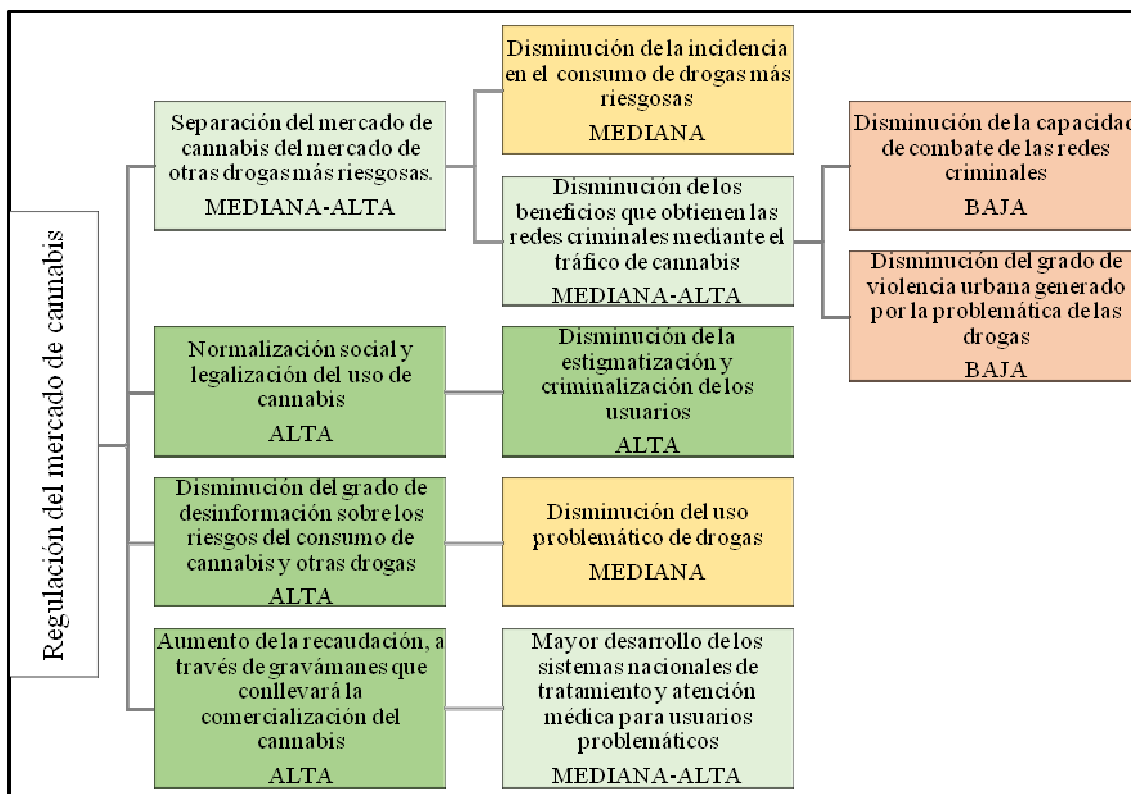
En cuanto a regímenes de control de drogas, existen tres modelos dominantes. Estos están basados en la prohibición, la descriminalización y la legalización. Cada uno de ellos provee normas y prescripciones que guían las regulaciones nacionales. La propuesta de legalización uruguaya plantea una modificación de los regímenes de control del cannabis para sus distintos usos, cambiando la antigua prohibición casi general por la instalación de un régimen regulatorio. Es también el ejemplo más prominente de regulación, en tanto que se trata de un modelo fuertemente estatista. A diferencia de los Estados de Washington y Colorado, en Uruguay se prevé que toda la cadena de producción, venta y consumo de cannabis esté fuertemente controlada por el Estado.

La iniciativa supone también un profundo cambio de paradigma en materia de políticas de drogas, en tanto que encara el problema desde un enfoque de reducción de daños. Ello implica una concepción del problema de las drogas como irresoluble, complejo y multidimensional. En consecuencia, el objetivo final de las políticas que lo enfrentan no debe ser su erradicación, sino el aumento del bienestar y de la calidad de vida de los individuos y las comunidades. Y la mejor forma de hacerlo sería a través de un régimen regulatorio, que ofrece una mayor cantidad de instrumentos para hacer frente a las distintas facetas del problema. El Gráfico 1 resume los objetivos identificables de la política, así como la probabilidad esperada de su consecución.

Finalmente, cabe mencionar que la implementación de la política aún no ha culminado. La mayor novedad del modelo uruguayo se encuentra en la regulación del uso recreativo. Para ello se prevén tres modalidades: El autoconsumo, los clubes de membresía, y la venta en farmacias de productos cannábicos regulados por el Estado. A la largo plazo, se intentará que la venta en farmacias sea la principal vía de acceso a la sustancia, así como el principal instrumento para arrebatar el mercado de cannabis a los narcomenudistas. Mientras el autoconsumo y los clubes de membresía fueron puestos en funcionamiento tras la reglamentación de la Ley, la venta en farmacias está aún en proceso de implementación. Según el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), creado para asegurar la correcta aplicación de la política, en Mayo de 2016 habrían registrados cerca de 5000 autocultivadores y 15 clubes de membresía. La venta en farmacias misma debería comenzar a funcionar a principios del 2017.

**Memorando Opex N°213/2016 La regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Proyección de resultados**

Gráfico 1: Objetivos del modelo uruguayo de regulación del cannabis y la probabilidad de su consecución



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE SANJURJO (2014: ANEXOS).

### Principales hallazgos del análisis en profundidad

- El análisis en profundidad permitió identificar una generosa cantidad de daños, los cuales se ven afectados por un cambio de régimen de control de manera directa o indirecta (véase Tabla I). El cannabis representa un problema público complejo y multidimensional, y varios de sus daños sustentan la conveniencia de una intervención por parte del Estado.
- De no implementarse la reforma y mantenerse un régimen de prohibición casi general, el consumo general, adolescente y problemático continuarían una tendencia ascendente hasta consolidarse a niveles significativamente más altos que los actuales. Estos aumentos producirían un agravamiento relativo de varios

**Memorando Opex N°213/2016 La regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Proyección de resultados**

otros daños identificados, relacionados con la salud, el funcionamiento social y económico, la seguridad y el orden público, así como la justicia criminal.

- Las encuestas más recientes de la Junta Nacional de Drogas<sup>2</sup> sugieren que el consumo de cannabis aumentó ligeramente desde que se implementó la regulación. Al no estar aún en funcionamiento el consumo a través de farmacias, es probable que el aumento se deba en mayor medida a la tendencia ascendente previa, que al cambio de régimen. También es probable que la discusión pública sobre la iniciativa influyera de manera significativa en un aumento del consumo experimental.
- Más allá de estos resultados, la literatura científica sugiere que el abandono del prohibicionismo implica una compensación o *trade-off* fundamental: la reducción de algunos de los daños más perjudiciales asociados al régimen prohibicionista (criminalización, estigma social, beneficios parciales de la comercialización del cannabis por parte de narcotraficantes, entre otros), a cambio de un aumento de la prevalencia y de la intensidad del consumo, así como de los daños que ello suponga.
- La comparación entre la evolución de los daños del problema bajo el anterior régimen prohibicionista y actual régimen regulatorio, permite concluir que la implementación de un régimen regulatorio puede suponer, a mediano y largo plazo, una respuesta más adecuada a los daños, perjuicios y pérdidas que componen el problema. Entre los resultados más relevantes, se encuentran los siguientes:
  - A corto plazo es probable que se produzca un aumento del consumo general del cannabis, así como también de su consumo adolescente y problemático.
  - A mediano y largo plazo, las políticas de educación e información aumentarán la percepción de riesgo del consumo de la sustancia, retrasando la edad promedio inicial del consumo y reduciendo la frecuencia e intensidad del consumo general. Ello supone también una reducción del consumo adolescente y problemático.

---

<sup>2</sup> Véase: (1) Junta Nacional de Drogas (2015) VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas. (Datos Preliminares). Disponible en: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi\\_encuesta\\_hogares\\_2015.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi_encuesta_hogares_2015.pdf) (Accedido el 30/05/2016). ; (2) Junta Nacional de Drogas (2014) VI Encuesta nacional sobre consumo de drogas en estudiantes de enseñanza media, 2014. Informe de Investigación. Disponible en: [http://www.infodrogas.gub.uy//images/stories/pdf/VI\\_Encuesta\\_Nacional\\_Consumo\\_Drogas\\_Estudiantes\\_Ense%C3%B1anza\\_Media.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy//images/stories/pdf/VI_Encuesta_Nacional_Consumo_Drogas_Estudiantes_Ense%C3%B1anza_Media.pdf) (Accedido el 30/05/2016).

**Memorando Opex N°213/2016 La regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Proyección de resultados**

- A mediano y largo plazo, el consumo general se desplazará hacia la oferta legal, por medio del ajuste de precios y la competencia favorable con agentes ilegales.
  - Es poco probable que la reducción de los beneficios del narcotráfico se reflejen en una disminución significativa y comprobable, por parte de la ciudadanía, de las actividades delictivas que las caracterizan. Un cambio de estas características dependería de otras acciones.
- Debe destacarse que estos últimos resultados están firmemente supeditados a la implementación de las políticas de educación e información, así como de los instrumentos de seguimiento y evaluación, que contempla la Ley de regulación del cannabis. Es esencial que no se escatimen esfuerzos en informar a la población de los importantes riesgos para salud que conlleva el consumo intenso y frecuente de cannabis, como también en hacer un seguimiento constante de los indicadores que se elijan para evaluar las consecuencias de la política en sus distintas dimensiones. La prioridad de la política debe estar en alcanzar un retraso de la edad promedio de inicio del consumo y una reducción de la intensidad y la frecuencia del mismo.

### **Conclusión**

La evolución del problema del cannabis cambia sustancialmente, dependiendo de si se mantiene un régimen prohibicionista o se implementa un régimen regulatorio (ver Tabla I). A largo plazo, el mantenimiento de un régimen prohibicionista implica un agravamiento marginal de casi la mitad de los daños identificados, mientras que la implementación del régimen regulatorio aliviaría a largo plazo la gran mayoría de los mismos. En muchos casos, de manera considerable. Las grandes diferencias que surgen entre las proyecciones a corto y a largo plazo derivan de la inclusión en la propuesta de procesos de largo alcance, donde destaca el aumento de la percepción de riesgo de consumo, cuyos impactos sólo pueden darse de manera paulatina y exponencial. Por eso, la conveniencia de la propuesta de regulación del cannabis está firmemente supeditada a la implementación de políticas de educación e información, como estipula la propia Ley.

**Memorando Opex N°213/2016 La regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Proyección de resultados**

Tabla I: Implicaciones del mantenimiento de un régimen prohibitivo y de un cambio a un régimen regulatorio (a corto y largo plazo)

Categoría	Daño, perjuicio o pérdida	Mantenim. del <i>status quo</i> a largo plazo	Propuesta de regulación	
			Corto plazo	Largo plazo
Salud	Costos públicos y privados de tratamiento y atención médica	≈	Δ	∧
	Falta de recursos para sistemas de tratamiento	≈	∇	∇
	Adicción y uso problemático	Δ	Δ	≈/∇
	Consumo adolescente	Δ	∧	Δ/≈
	Consumo general	Δ	∧	∧/Δ
	Desinformación sobre riesgos para la salud	≈	∇	∇
	Acceso facilitado a drogas más riesgosas	≈	∇	∇
	Consumo y uso problemático de drogas más riesgosas	Δ	Δ	≈/∇
	Restricción a control de calidad de la sustancia (y niveles de THC)	≈	∇	∇
	Inhibición de búsqueda voluntaria de tratamiento	≈	∇	∇
	Restricción a usos medicinales de la sustancia	≈	∇	∇
Funcionamiento social y económico	Desempeño estudiantil reducido	Δ	Δ	≈/∇
	Desempeño laboral reducido	Δ	Δ	≈/∇
	Estigmatización, reputación social	∇	∇	∇
	Estigmatización, estudiantil o laboral	≈	∇	∇
	Elevado costo de la sustancia	Δ	∇	∇
	Vulneración de libertades personales debido a control estatal	≈	∇	∇
Restricción a los beneficios del consumo	≈	∇	∇	
Seguridad y orden público	Accidentes de tránsito, laborales, etc.	≈	Δ	≈
	Violencia urbana	Δ	≈	≈
	Enriquecimiento ilícito	Δ	≈	≈/∇
	Capacidad de combate de redes criminales	Δ	≈	≈/∇
	Lavado de dinero	Δ	≈	≈/∇
	Miedo y percepción de inseguridad	Δ	≈	≈
Violación de la ley generalizada y observable	≈	∇	∇	
Justicia criminal	Costos del sistema policial	≈	≈	≈
	Costos del sistema judicial	Δ	≈	∇
	Costos del sistema carcelario	Δ	∇	∇
	Sobrepoblación carcelaria	Δ	∇	∇
	Congestión y demoras del sistema judicial	Δ	∇	∇
	Corrupción de fuerzas de la ley	Δ	≈	≈/∇
	Desmoralización de fuerzas de la ley	≈	≈	≈/∇
	Hostigamiento y criminalización de consumidores y traficantes	≈	∇	∇
	Relacionamiento con criminales dentro y fuera de la cárcel	≈	∇	∇
Daños psicológicos y materiales por encarcelamiento	≈	∇	∇	
Otros	Tensión en relaciones internacionales por incumplimiento de convenciones	-	Δ	Δ/≈
	Tensión en relaciones internacionales por tráfico de cannabis	≈	∧	∧/Δ
	Dificultad para obtener datos concretos sobre la temática	≈	∇	∇
	Falta de evidencia científica sobre políticas alternativas al prohibicionismo	≈	∇	∇

FUENTE: SANJURJO (2014: ANEXOS).

\*Simbología (en relación a agosto, 2013): ∧ = Aumento considerable; Δ = Aumento marginal; ∇ = Reducción considerable; ∇ = Reducción marginal; ≈ = Similar al actual; - = no aplica.

## Memorandos Opex de reciente publicación

- 212/2016: **La paz en Colombia: las lecciones del pasado y los desafíos del futuro.** Erika Rodríguez Pinzón y Jerónimo Ríos Sierra
- 211/2016: **Panorama económico de América Latina: nuevos y viejos desafíos.** Julimar da Silva Bichara
- 210/2016: **La última apuesta de la transición Libia: rehabilitación institucional o descomposición estatal.** Ignacio Gutiérrez de Terán Gómez-Benita
- 209/2016: **La política de desarrollo sostenible de España en la próxima legislatura: la agenda 2030.** Kattya Cascante
- 208/2016: **La innovación en España: capacidades y financiación.** Isabel Álvarez
- 207/2016: **Venezuela: ¿y ahora qué?** Manuel Hidalgo
- 206/2016: **¿Quién tiene la culpa del déficit?** Santiago Díaz de Sarralde
- 205/2016: **Irán tras las elecciones legislativas y de asamblea de expertos 2016.** Luciano Zaccara
- 204/2016: **La crisis migratoria de la UE: estado de la cuestión.** Juan Antonio Pavón Losada
- 203/2016: **La senda de estabilidad presupuestaria: necesidad y viabilidad de un aplazamiento en el objetivo de déficit.** Carlos Garcimartín Alférez
- 202/2016: **Las prioridades económicas del nuevo gobierno.** Santiago Díaz de Sarralde
- 201/2016: **Cien días de consenso en política exterior.** Vicente Palacio.
- 200/2016: **Informe de evaluación del Acuerdo de París (COP21).** Ana Belén Sánchez.
- 199/2015: **Elecciones Turquía: más poder para Erdogan.** Carmen Rodríguez López y Antonio Ávalos Méndez.
- 198/2015: **La nueva agenda de desarrollo para el 2030: financiación y sostenibilidad.** Kattya Cascante.
- 197/2015: **Siria: una posible salida al conflicto.** Observatorio de política exterior española de Fundación Alternativas.
- 196/2015: **La Unión Europea ante el asilo y la inmigración: más compromiso y más ambición.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 195/2015: **Nuevo gobierno israelí: viejos dilemas, nuevos retos.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño
- 194/2015: **Yemen: rumbo al estado fallido crónico.** Ignacio Gutiérrez de Terán
- 193/2015: **Mercado único digital, PYMES y el plan de inversiones Juncker para la Unión Europea.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 192/2015: **La apertura de Obama hacia Cuba: una oportunidad hemisférica.** Jorge José Hernández Moreno, Manuel Iglesias Cavicchioli.
- 191/2015: **El año dual España-Japón: un prometedor impulse a las relaciones comerciales.** Juan José Prieto Gutiérrez.

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>