

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA NUEVA POLÍTICA URUGUAYA DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS SOBRE LA SEGURIDAD EN LA ZONA DE FRONTERA

Percepción de los agentes de seguridad
y actores del sistema de justicia criminal
Uruguayos

Informe de Investigación

The logo for IPEA (Instituto de Políticas de Evaluación y Análisis) features the lowercase letters 'ipea' in a white, sans-serif font. The letters are positioned above a thick, yellow, curved line that sweeps from the bottom left towards the right, ending under the 'a'. The background of the logo area is a dark blue gradient with thin, light blue wavy lines.

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA NUEVA POLÍTICA URUGUAYA DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS SOBRE LA SEGURIDAD EN LA ZONA DE FRONTERA

**Percepción de los agentes de seguridad
y actores del sistema de justicia criminal
Uruguayos**

Informe de Investigación

ipea

Gobierno Federal de Brasil

Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Investigación Económica Aplicada

Fundación pública vinculada al Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, el Ipea proporciona soporte técnico e institucional a las acciones gubernamentales – permitiendo la formulación de numerosas políticas públicas y programas de desarrollo brasileño – y poniendo a disposición de la sociedad, investigaciones y estudios realizados por sus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Director de Desarrollo Institucional, Sustituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Director de Estudios y Políticas del Estado, de las Instituciones y de la Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Director de Estudios y Políticas Macroeconómicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Director de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Director de Estudios y Políticas Sectoriales de Innovación e Infraestructura

João Alberto De Negri

Directora de Estudios y Políticas Sociales

Lenita Maria Turchi

Director de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Asesora-jefe de Prensa y Comunicación

Regina Alvarez

Ouvidoría: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA NUEVA POLÍTICA URUGUAYA DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS SOBRE LA SEGURIDAD EN LA ZONA DE FRONTERA

**Percepción de los agentes de seguridad
y actores del sistema de justicia criminal
uruguayos**

Informe de Investigación

ipea

Brasília, 2017

© Instituto de Investigación Económica Aplicada – **ipea** 2017

Coordinación

Alexandre dos Santos Cunha

Autor

Juan Agustín Scuro Somma

Las opiniones emitidas en esta publicación son responsabilidad única y exclusiva de los autores, y no expresan necesariamente el punto e vista del Instituto de Investigación Económica Aplicada o del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión.

Se permite la reproducción de este texto y de los datos contenidos en el mismo, siempre que se cite la fuente. Queda prohibida la reproducción para fines comerciales.

SUMARIO

RESUMEN	7
1 INTRODUCCIÓN.....	9
2 PROBLEMATIZACIÓN	9
3 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	10
4 PRESENTACIÓN DE DATOS	12
5 ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE LOS AGENTES ENTREVISTADOS	17
6 CONCLUSIONES.....	23
REFERENCIAS	24

RESUMEN

Este informe presenta resultados de investigación sobre la percepción de los agentes de seguridad y actores del sistema de justicia criminal uruguayos, que forma parte del proyecto de investigación en curso: “Monitoreo de los efectos de la nueva política uruguaya de regulación del mercado de cannabis sobre la zona de frontera”. Los datos que aquí se presentan fueron obtenidos y producidos a partir del trabajo de campo realizado en la zona de frontera, entre los meses de enero y julio de 2016, en el marco de la primera etapa del proyecto de investigación mencionado. Las actividades de campo se concentraron en las ciudades de Artigas, Rivera, Río Branco y Chuy, hermanas de Quaraí, Santana do Livramento, Jaguarão e Chui, respectivamente. Los resultados que aquí se presentan se limitan al trabajo realizado únicamente del lado uruguayo de la frontera.

1 INTRODUCCIÓN

El 10 de diciembre de 2013 el senado Uruguayo aprobó la ley 19.172, que regula el mercado de cannabis en ese país. De este modo, mostraba al mundo prometedores pasos hacia un cambio de paradigma en torno al vínculo con esta planta, que a lo largo del siglo XX fue siendo objeto de diferentes políticas prohibicionistas en todo el mundo. El proceso que permitió la aprobación de esa ley fue largo, involucró a diferentes actores sociales y políticos y se inscribió en un marco de sanción de importantes leyes que amplían libertades y profundizan los preciados valores democráticos del Uruguay. En años anteriores habían sido aprobadas leyes que permiten la interrupción voluntaria del embarazo (aborto) y el matrimonio entre personas del mismo sexo. Sin embargo, la aprobación de la ley n° 19.172, que regula el mercado de cannabis en el Uruguay, tiene, o podría tener, importantes efectos en varios planos, más allá de las libertades individuales. Promover una estricta regulación del cannabis con el Estado como protagonista (siguiendo una importante tradición fuertemente estadista del Uruguay), en el marco de un creciente pero aun minoritario proceso de legalización o regulación de diferentes aspectos de los usos del cannabis, por parte de algunos países, hacen de la provocadora ley uruguaya un interesante objeto de estudio y monitoreo, como está siendo desarrollado por el Ipea (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada).

En lo que respecta a este informe, el mismo se limita exclusivamente a la presentación y análisis de los datos obtenidos a partir de la indagación de las percepciones de los actores de seguridad y justicia criminal uruguaya. Se trata de una exploración etnográfica sobre las percepciones de los agentes mencionados, por lo tanto, este informe no tiene como objetivo mostrar datos empíricos reales sobre la situación de la seguridad y las políticas de drogas en la zona de frontera, sino las percepciones, los discursos que emiten diferentes actores involucrados con la seguridad y justicia en la zona de frontera.

2 PROBLEMATIZACIÓN

La ley n° 19.172, del 20 de diciembre de 2013, entró en vigencia en todo el territorio nacional a través de sus decretos reglamentarios: *a)* 120/2014, del 6 de mayo de 2014; *b)* 372/2014, del 16 de diciembre de 2014; y *c)* 46/2015, del 4 de febrero de 2015. Los decretos mencionados reglamentan los tres principales ejes de regulación del cannabis en Uruguay: el psicoactivo de uso no médico,¹ el cáñamo industrial, y el psicoactivo o no psicoactivo de uso científico y medicinal, respectivamente.

Evidentemente, el proceso que concluyó en la aprobación de esta ley fue largo e involucró a diferentes actores sociales y políticos tanto locales como internacionales. Por un lado, existe en Uruguay una larga tradición reguladora por parte del Estado en lo que refiere a los usos de sustancias psicoactivas. En el ensayo “Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay”, Guillermo Garat muestra precisamente un panorama amplio de esta temática, rastreando incluso la introducción del cáñamo en Brasil por parte de los portugueses, hasta llegar a épocas más recientes en las que permite visualizar el lugar de los movimientos sociales vinculados al uso de cannabis y su voz en el proceso de regulación que devino en la ley en cuestión (Garat, 2012). Por otra parte, recientemente ha sido publicado un exhaustivo trabajo analítico de las relaciones entre drogas y derecho penal en el Uruguay.

1. Para el acceso a cannabis psicoactivo de uso no médico, la ley prevé tres modalidades diferentes, siendo necesario, actualmente, optar por una y solo una de ellas. Las modalidades son: el registro como auto cultivador, el registro en un club de membresía o el registro como usuario para proveerse de cannabis en las farmacias. Las dos primeras ya están en vigencia. La tercera (compra en farmacias) está en proceso de puesta en práctica pero no está abierto aun el registro en esta modalidad.

El trabajo de Diego Silva, abogado co-redactor de la ley nº 19.172, es de un gran valor, ya que presenta meticulosamente los meandros del derecho penal y la cuestión de las drogas a lo largo de la historia jurídica del Uruguay, llegando incluso a los días actuales y a las pocas intervenciones jurídicas en el marco de la vigencia de la ley nº 19.172 (Silva, 2016).

Sin duda, como bien lo plantea Jonas von Hoffman (2016), la actual reforma en la política de drogas en el Uruguay, que incluye la aprobación de la ley nº 19.172, se da en un marco de relaciones internacionales favorables a dicho proceso, debiendo entonces ser necesario el análisis de los elementos “domésticos”, como los llama el autor, y los internacionales (Hoffman, 2016). En lo que respecta a los aspectos domésticos, el mencionado libro de Garat resume algunos aspectos del proceso de visibilización y luchas por la adquisición de mayores derechos en torno a los usos del cannabis. También, en los años previos a la aprobación de la ley hubo una serie de encuentros, debates e intercambios a nivel local que fueron permitiendo una mayor amplitud y profundidad en los caminos posibles. El resultado del Debate Nacional Sobre Drogas ha sido plasmado en una publicación que cuenta, entre otros, con el aporte de Verónica Filardo, Sebastián Aguiar, Clara Musto y Diego Pieri (2012). En ese artículo los autores reparan en los vínculos entre drogas y espacio público en el Uruguay, trazan ciertas caracterizaciones sociodemográficas de los usuarios² de marihuana en el Uruguay y se lanzan al análisis de discursos en torno a los posibles caminos regulatorios en torno al cannabis. Un aporte fundamental de ese capítulo es la puesta a punto de los elementos “domésticos” que intervinieron en el proceso de regularización, uniendo a movimientos sociales y partidos políticos (Filardo, *et al.* 2012).

Como bien apunta Hoffman (2016) es evidente que un cambio global en torno a las políticas sobre drogas fueron favorables al proceso uruguayo y que la comunidad de expertos internacionales han contribuido mucho al discernimiento y la búsqueda de alternativas a la conocida “guerra a las drogas”. Con esa coyuntura favorable, el Uruguay se convirtió, en 2013, en el primer país en regular toda la cadena del cannabis desde su cultivo hasta su comercialización y consumo para fines recreativos, industriales y científicos. Cabe señalar que la ley nº 19.172 no legaliza el consumo de marihuana. Esta posibilidad está vigente en el sistema legal uruguayo desde 1974, cuando el decreto ley nº 14.294, que entre otras cosas puso en práctica las convenciones internacionales sobre drogas en el Uruguay, previó la posibilidad del uso legal de drogas siempre que fueran para consumo personal. Con la ley nº 19.172, de 2013, no se legaliza entonces el consumo de marihuana, pues esta ya era legal, sino que se regula exhaustivamente toda su cadena. El decreto ley nº 14.294,³ de 1974 y la redacción dada por la ley nº 17.016,⁴ de 1998, continúan siendo el marco legal vigente en materia de drogas. La ley nº 19.172, que regula el mercado de marihuana, introduce varias posibilidades más, entre ellas, establece cantidades en gramos y plantas para uso personal, la posibilidad de crear clubes, de comprar en farmacias, etc. Sin duda, la ley nº 19.172 plantea grandes desafíos cuyos resultados están aun por ser evaluados.

En este marco se inscribe entonces la investigación de monitoreo y evaluación de la política uruguayo de regulación del mercado de marihuana y sus efectos en la zona de frontera

2. Ver también, respecto a este punto, los aportes de María Fernanda Boidi, Rosario Queirolo y José Miguel Cruz (2016).

3. Decreto Ley 14.294, de 1974. Los artículos 30 a 35, en redacción dada por ley 17.016, son los más comúnmente utilizados para realizar los procesamientos. El artículo 31, por ejemplo, dice:

“ARTÍCULO 31.- El que, sin autorización legal, importare, exportare, introdujere en tránsito, 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 u otros productos químicos mencionados en el artículo anterior será castigado con la misma pena prevista en dicho artículo. Quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal.”

4. Luego, la ley 17.016 agregó a ese artículo: “con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado”.

con Brasil. Esta primera etapa se realizó en momentos en que no está completamente puesta en práctica la ley, ya que algunos de sus puntos (como la venta de marihuana en farmacias, por ejemplo) no están aun en vigencia. De todos modos, resulta un importante material base de futuras investigaciones al respecto, ya que se privilegia el proceso y los cambios de percepciones y acciones, más que aspectos “instantáneos” de la aplicación de la normativa.

3 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo de las indagaciones en la ciudades de Artigas, Rivera, Río Branco y Chuy fue conocer las percepciones de diferentes agentes de seguridad y responsables del sistema judicial en lo relativo a los efectos de la ley n° 19.172, así como sus representaciones generales sobre el consumo de drogas en esas localidades y su relación con la seguridad en las mismas. En el Uruguay, los organismos involucrados en dichas actividades son, principalmente, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial y el Ministerio Público y fiscal. Del Ministerio del Interior dependen las Jefaturas Departamentales (con un jefe de policía por departamento) y sus respectivas direcciones de investigaciones. Del Ministerio del Interior también depende directamente, y no a través de las jefaturas, la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas. El Poder Judicial y la Fiscalía General de la Nación cuentan con sus respectivos juzgados, defensorías y fiscalías en las cuatro ciudades. En las jornadas de campo en estas ciudades se han visitado y entrevistado a diferentes actores de todas estas instancias, y también se han realizado otras observaciones de carácter etnográfico que pudieran contemplar otros vértices del asunto que se pretende conocer. Otros interlocutores han sido la Dirección Nacional de Aduanas, Prefectura y, dada la especificidad de la ley n° 19.172, que involucra a las oficinas del Correo Uruguayo (centros de registro de usuarios, cultivadores y clubes cannábicos) y las farmacias (puntos de venta al público), también fueron consideradas sus percepciones durante el desarrollo de este trabajo.

Según informa el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), existen hasta la fecha 5446 inscriptos como auto cultivadores en todo el país y 27 clubes de membresía. En cada una de las ciudades en las que se realizó esta investigación fueron consultados los funcionarios del Correo Uruguayo, pues allí es donde las personas deben inscribirse como autocultivadores o como clubes. Las estimaciones de los funcionarios de esas ciudades, para el registro de autocultivadores y de clubes, son las que muestra el siguiente gráfico, que además, agrega una estimación de registrados (tanto cultivadores como clubes) cada mil habitantes. Ese dato nos permite tener un marco comparativo de cada una de estas ciudades en relación a la media nacional, que en estos momentos ronda 1,5 autocultivadores registrados cada mil habitantes en todo el país. Como refleja el cuadro, las ciudades de Rivera y Río Branco serían las más próximas, en cantidad de registrados cada mil habitantes, a la media nacional. Por otra lado, Artigas muestra una tasa de registro muy por debajo de la media, mientras que en parecida proporción, pero por encima, Chuy presenta una tasa de registro muy por encima de la media nacional.

TABELA 1
Número de registros por ciudad

	Artigas	Rivera	Río Branco	Chuy
Autocultivadores	15	100	20	50
Clubes	0	1	0	2
Autocultivadores cada mil habitantes	0,37	1,25	1,3	5

Fuente: Elaboración propia.

Las actividades de campo se realizaron entre los meses de enero y julio de 2016. Se procuró entrevistar a la mayor cantidad posible de agentes involucrados, alcanzando al menos a las principales autoridades en cada una de las ciudades. Cabe mencionar que en Artigas y Rivera, por ser esas ciudades las capitales de los respectivos departamentos, están allí, entre otros, los jefes de policía. En cambio, Río Branco y Chuy, que no son las capitales departamentales, no cuentan con la máxima autoridad policial. De todos modos, en todos los casos se tuvo acceso a las autoridades competentes tanto policiales como judiciales. A todos ellos se les realizó entrevistas en profundidad, semi-estructuradas. En las entrevistas se buscó conocer las impresiones de los protagonistas en al menos 5 puntos claves. En primer lugar se buscó conocer sus percepciones sobre aspectos político institucionales y sobre los eventuales efectos que la institución a la que pertenece el entrevistado pueda haber tenido a antes, durante o después de la aprobación de la ley n° 19.172. Por otra parte se indagó acerca de los vínculos entre la institución en cuestión y su homóloga brasileña (diálogos o no, intercambios de información, cooperación internacional etc.). Un tercer punto abordado en las entrevistas tuvo relación con la seguridad propiamente dicha y los efectos de la aprobación de la ley en la zona de frontera (percepciones en torno a los comportamientos delictivos, tendencias, factores de cambio etc.). En cuarto lugar las entrevistas pretendieron conocer las impresiones de los entrevistados acerca de los usuarios de drogas en general, obtener caracterizaciones, vínculos entre drogas y delitos, etc. Finalmente, las entrevistas apuntaron a conocer las opiniones personales de los entrevistados en términos generales acerca de la nueva ley y las políticas de drogas.

4 PRESENTACIÓN DE DATOS

En términos generales fueron entrevistados sujetos pertenecientes a los diferentes ámbitos del sistema judicial y policial. A efectos de establecer un ordenamiento de las narrativas encontradas en campo, propongo a continuación atender la especificidad de los discursos según el ámbito en que se desarrolla la actividad del entrevistado (Defensores/as; Jueces/zas; Fiscales; Policías).

En primer lugar, los resultados de las entrevistas muestran algunas tendencias identificables, tanto a nivel transversal entre los diferentes ámbitos mencionados, como también tendencias internas a cada uno de esos cuatro espacios. También se observan algunas “contradicciones” o representaciones antagónicas sobre algunos puntos específicos, nuevamente, tanto entre los diferentes espacios como al interior de algunos discursos individuales.

Para ir esbozando el conjunto de las respuestas obtenidas propongo una primera tipología donde, la defensoría ocupa un extremo, seguida luego por los juzgados y la fiscalía en una zona intermedia, y donde la policía ocupa el extremo opuesto a la defensoría. Esa distribución responde al lugar que ocupa en esas instituciones un posicionamiento general del tema desde una perspectiva de derechos, donde el sujeto ocupa un lugar central y no las leyes o las sustancias. Es decir, los discursos que emanan de defensoría, colocan en el centro al cliente, al sujeto, haya cometido este un delito o no. Prevalece en ese ámbito una identificación del sujeto/cliente/usuario en términos de derechos. Rápidamente se asocia a esos clientes con situaciones de precariedad y vulnerabilidad socio-económica y se llama la atención respecto al alto porcentaje (un promedio de un 80% según impresiones generales de los/as defensores/as entrevistados/as) de casos, dentro del total de procesos, que pasan por defensoría pública. Desde el ámbito de defensoría muchas veces se denuncian ciertas tendencias represivas, de encarcelamiento y de rápida asociación entre un sujeto vinculado de alguna forma a una sustancia “droga” y un delito reprimible y condenable, visiones que

prevalecen en los otros tres ámbitos (juzgado, fiscalía, policía). A pesar de la amplitud de respuestas obtenidas entre defensores y defensoras y de las impresiones personales sobre la ley y temas aledaños, se observa en el ámbito de defensoría cierta homogeneidad en las respuestas, que en la amplia mayoría de los casos tienden a buscar aunque sea el mínimo elemento del cual poder sostenerse para argumentar sus defensas en términos de derechos.

En la tipología establecida mencionaba que a la defensoría le seguiría, en el corrimiento hacia el otro extremo, los ámbitos de juzgados y fiscalías. Contrario a lo que sucede en el ámbito de defensoría, donde los discursos son más “homogéneos”, encontramos, en cambio, entre jueces y juezas, una gran amplitud de discursos e impresiones personales sobre las temáticas en cuestión. Lo único que efectivamente une todos los discursos en los ámbitos de juzgados y fiscalías es la permanente retórica de que ellos y ellas son simples agentes que “aplican las normas”, como también sucede en los ámbitos policiales. Es decir, los defensores tienen mucha más libertad de expresarse en términos personales y de centrarse en “los humanos concretos”, mientras que la embestidura de quienes están al frente de los juzgados, fiscalías y policías, encuentran mucha más dificultad para expresarse en esos términos y deben recurrir permanentemente a su lugar socialmente asignado como representantes de unas instituciones incorruptibles, prácticamente autónomas de cualquier “vicio humano”. En defensoría se coloca al sujeto individual en primer plano, mientras que en los otros ámbitos se coloca al “contrato social”, al Estado, en ese primer plano. Decía entonces que entre jueces y juezas las representaciones sobre las temáticas en cuestión son de mayor heterogeneidad, siendo un espacio donde resulta mucho más difícil que en el de defensoría o policía, encontrar patrones o tendencias, puesto que cada juez y jueza, aunque intenten mantener su “neutralidad” sobre la ley ya que, como repiten, no importan sus impresiones personales sino la aplicación de las normas, dejan ver sus posicionamientos de orden, digamos, más “humanitarios” y conocedores de las especificidades en torno a temáticas de drogas, o bien, más “represivos” y desconocedores de esas temáticas.

Las particularidades y diferencias de uno u otro juez o jueza y los comentarios que sus personalidades o formas de accionar despiertan entre sus colegas y otros agentes del sistema en cuestión (los más “bravos”, los “excelentes” etc.), aparecen también en fiscalía, pero de algún modo prevalece allí una suerte de “rigor” mayor, de despersonalización de los asuntos en juego y, tanto por lo que se desprende de sus narrativas como de los comentarios que sobre ellos/as realizan otros agentes, este ámbito podríamos colocarlo, en la tipología propuesta antes, entre jueces y policías ya que, de modo general, prevalece en fiscalía una cierta idea de que se está combatiendo de algún modo una serie de problemas que atañen a la sociedad en su conjunto. Es decir, si bien en el ámbito de los juzgados “se aplica la ley”, no se construye necesariamente un “aura” de institución que vela por todos los intereses, haciendo uso de la abstracción del concepto de “sociedad” como un organismo único, homogéneo y autónomo, con intereses propios y bien definidos. En fiscalía, en cambio, prevalece una concepción de la “sociedad” como un ente homogéneo con intereses propios, de los cuales fiscalía es su guardián. Aunque es evidente el peso de “la justicia” y que la figura del o la jueza porten un poder simbólico diferente al resto de los agentes en juego, sus discursos son más cercanos a los sujetos involucrados, usuarios del sistema judicial. Aunque pesa la norma, y eso es, de hecho, lo que rige, según sus discursos, sus acciones, esa norma debe ser adaptada y aplicada cada vez a situaciones diferentes con actores diferentes, y la “sana crítica del juez” abre un espacio de convergencia de moralidades que pondrán en práctica esas normas.⁵ En los discursos que emanan del ámbito de fiscalía, en cambio, la “abstracción”

5. Sobre este punto, refiriéndose al artículo 31 del decreto ley nº 14.294, Gianella Bardazano (2012) produce una importante reflexión que muestra las ambigüedades y usos de la “sana crítica del juez”.

hacia el conjunto de lo social los aleja un poco más de los sujetos concretos involucrados y se construye un discurso de mayor “rigidez”, donde entran en juego más variables de mayor grado de abstracción de la situación concreta en disputa.

Hacia esa dirección tiende también la policía, auxiliares de la justicia y fuerzas del orden. A pesar de contadas excepciones y de gran amplitud de respuestas, prevalece en el ámbito policial una “demonización” de “la droga” como principal productora de los hechos delictivos contra los cuales la policía lucha. Aquí, el foco está colocado en las sustancias concretas, aquello a observar, a vigilar y sobre lo cual, dar cuenta a la justicia. Si bien pueden encontrarse en el ámbito policial algunos discursos que hagan referencia a las libertades individuales o los matices y casos específicos ante los cuales se pueda estar, prevalecen allí unas asociaciones de tipo droga=tráfico/venta=delincuencia. La policía fue el ámbito de enunciación de mayor cantidad de “contradicciones” y en cierta medida de “desconocimiento” de la ley n° 19.172. La policía es, por otra parte, la única de las instituciones o espacios que están siendo analizados aquí que mantiene un diálogo y cooperación con sus pares brasileños.

A continuación, expongo una lista de frases cortas tomadas de las diferentes entrevistas realizadas en las cuatro ciudades en las que se realizó este trabajo. Las mismas ayudan a argumentar lo antes dicho y abren otras posibilidades analíticas. Se exponen las frases agrupadas en función del ámbito desde el cual han sido pronunciadas (defensoría, juzgado, fiscalía, policía). Esta visualización nos ayuda a tener un panorama más claro de las principales afirmaciones que se producen desde esos ámbitos, más allá de la ciudad específica, ya que remiten a representaciones generales sobre la temática y no necesariamente a especificidades de cada localidad (aunque en algún caso sí se hace referencia directa a la localidad, en ese caso la menciono).

4.1 Selección de las principales afirmaciones pronunciadas por defensores/as

- [La ley tiene] “grandes principios”; “fue un gran salto a nivel internacional y mundial”.
- “Tienen que simplificar el proceso de llegada a la legalidad”.
- “No veo a ninguno de estos gurises entrando a la farmacia, es un tema cultural”.
- “Para los gurises con los que yo trabajo, ni fu ni fa”.
- “La ley no combate al narcotráfico”.
- “No tiene impacto [la ley] sobre la población marginada”.
- “La ley brilla por su ausencia”.
- “Van a ir a robar a las farmacias”.
- “La ley no es buena”; “no es clara respecto a la libertad de consumo”.
- “La ley permite que se aplique erróneamente”.
- “Yo no estoy a favor del consumo pero la ley no está bien redactada. El consumidor es consumidor, si el tipo vende dos porros sigue siendo consumidor y no se justifica llevarlo preso”.
- “Se le deja mucha libertad al juez y al fiscal para imponer la represión”.
- “No ha cambiado nada”.

- “La ley se hizo para la galería, como para quedar bien a nivel internacional pero todavía no se puede comprar en las farmacias”.
- “El mundo sabe la parte linda de la historia” [pero] “sigue existiendo una fuerte represión”.
- “Los gurises no entienden”; “es legal pero tengo problemas con la policía”
- “No entienden que tener cuatro plantas en casa sin estar registrado es delito”.
- “No logro vislumbrar si el Gobierno cree en su propia ley”; “si hay voluntad política esto se tendría que haber hecho”.
- “La parte del registro no funciona, los autocultivadores no se registran”.
- “No tenemos elementos para identificar a las plantas”.
- “No aumentó el consumo”.
- “Roban para consumir”.
- “Registrado no está ninguno, nadie quiere el registro”.
- “Hoy consumir marihuana es como tomar un vaso de agua”.
- “Todo lo que les podamos sacar a los narcos está bueno, vos tenés que invadirles el territorio”.
- “Va a ser bueno que se venda marihuana en las farmacias, esa y todas, porque esto es el comienzo de esta política”.
- “El Estado no puede dejar nada librado, nada sin regularizar”.
- “No va a ser fácil que el adicto, el más vulnerable, vaya a comprar a la farmacia, por que no quieren trabas, pero no va a haber hurtos a las farmacias”.
- “El argumento de que van a robar a las farmacias no está bueno y no es adecuado”.

4.2 Selección de las principales afirmaciones pronunciadas por jueces y juezas

- “Aca [Artigas] es un paraíso” [en Rivera] “es más complicado”.
- “Las drogas son malas”.
- “Cualquier tipo de consumo de marihuana es malo”.
- “La mayoría empezó con marihuana”.
- “Todas las drogas que son inhibitoras del sistema nervioso central no conducen a nada bueno”.
- “Hay gente que la sabe manejar, pero los gurises entre 14 y 17 no la saben manejar”.
- [La pasta base] “es la madre de los delitos”. “No roban para comer, roban por el vicio”.
- “Es más social” [la marihuana]
- “De todos los hurtos en realidad son pocos los que están asociados al uso de drogas”.
- “La regulación de la ley está bien, la ley está bien. Para el que consume está bien, pero con toda ley pasa lo mismo por que da pie a que otros la aprovechen para otros fines, como el suministro”.
- “La población consumidora no está bien informada al respecto”.
- “Se piensa que ya no es punible y en realidad sigue siendo punible casi de la misma manera”.

- “Es difícil que estés procesando a alguien que robó o golpeó y que consuma marihuana”.
- “Pero si Mujica dijo que se puede, por que me traen acá?” [refiriéndose a comentarios de detenidos].
- “Yo no le veo mucho de favorable a la ley, pero tampoco veo nada negativo”.
- “Los jóvenes son quienes más consumen y quizá también los que más delinquen”.
- “Trabajamos nosotros para ellos” [para los brasileros] ; “es la única justicia que tienen” [refiriéndose a la ausencia de juzgado en el chuy brasilerero].
- “Del otro lado es tierra de nadie”.
- “La policía brasilerera hace allanamientos sin orden judicial”.
- “A grandes escalas la ley no sirve para nada”.
- “A nivel individual sí, si alguien quiere registrarse”.

4.3 Selección de las principales afirmaciones pronunciadas por fiscales

- “No cambió nada, en lo más mínimo”.
- “Todos consumen drogas”.
- “Todos los hurtos están vinculados a la PBC o al crack”.
- “Los adolescentes dan clase en los juzgados” [refiriéndose al conocimiento de estos sobre marihuana y al desconocimiento de las autoridades]
- [La ley] “Está buena, está bien pensada, pero le falta más contralor”.
- “Me parece que la ley no se armoniza con la sistemática del derecho penal uruguayo”.
- “Si Ud. quiere legalizar la marihuana tiene que ser armónico y entonces derogar la 14.294, reformar el código penal”.
- “Del punto de vista jurídico es una ley que no está armonizada con la totalidad del sistema penal”.
- “Yo soy de la vieja época y me baso en la constitución” ; “Todo lo que atente contra la salud pública es inconstitucional”.

4.4 Selección de las principales afirmaciones pronunciadas por policías

- “No tienen ganas de trabajar, menos de cuidar una planta”.
- “Todo antes era mejor”.
- “Ahora es más complicado”.
- “Con esa ley no se combate al narcotráfico”.
- “Ha aumentado la violencia en torno a la droga”.
- “Hay más narcotráfico, han aumentado las bocas. Nosotros las combatimos fuertemente”.
- “La pasta base es mucho más problemática, pero ambas (junto con la marihuana) son malas”.
- “No hay drogas buenas, son drogas”.
- “El que consume termina vendiendo”.
- “Va a costar implementarla” [la ley].
- “Depende de quien la consuma”.

- “Todo uso de drogas es problemático”.
- “Ahora se tiene identificados a los usuarios”.
- “Los brasileros recriminaron que Uruguay haya legalizado”.
- “El gran problema social es el microtráfico”.
- “No se roba para comer”.
- “Falta información”.
- “El consumo no se deriva en actos delictivos”.
- “Hay mayor cantidad de plantas en la vuelta”
- “Ahora sí pueden mostrarse porque es legal”.
- “Los hurtos siempre están relacionados al consumo/venta de drogas”.
- “El que consume PBC consume marihuana también”.
- “La marihuana no nos causa tantos problemas”.
- “La marihuana incluye una cultura”.
- “El esfuerzo que lleva cultivar esa planta los lleva a tener otro cuidado y no van a querer comprar prensado”.
- “Queda más serio, hay parámetros, hay márgenes”.
- “Pero la marihuana es puerta de ingreso a otras drogas”.
- “Parece una buena política en el sentido del combate al narcotráfico”.
- “Debe pasar lo mismo [con la marihuana] pero es más una droga social, está asociada al delito pero lo que los transforma es la PBC”.
- “Asociamos las rapiñas y el arrebato con el delincuente que usa droga”.
- “Hay gente que va a ir a comprar [a las farmacias] y es gente bien”.
- “El bandido quizá no vaya a comprar a la farmacia, va a seguir por la más fácil”.
- “La ley contribuye y es buena, hay que darle tiempo para notar mayores cambios”.

5 ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE LOS AGENTES ENTREVISTADOS

La lista de afirmaciones ayuda a visualizar la amplitud de respuestas obtenidas, devela las tendencias señaladas antes y permite analizar ciertos patrones o aspectos que se repiten en las mismas. Se podrían agrupar esas tendencias según los siguientes criterios:

- 1) Impresiones generales sobre la ley (sus principios, si es buena o mala, si sirve o no sirve, si está bien redactada o no, si es clara o confusa, simple o compleja etc.).
- 2) Sus efectos sobre la seguridad (aumento o no del consumo, aumento o no de los delitos, aumento o no del narcotráfico etc.).
- 3) Impresiones sobre los usuarios de drogas en general y de marihuana en particular (adictos, delincuentes, diferentes perfiles sociales, trayectorias de consumo etc.).

5.1 Impresiones generales sobre la ley

En relación al primer punto se obtuvieron respuestas que van desde pensar que la ley tiene “grandes principios” y que “fue un gran salto a nivel internacional y mundial” (afirmación de una defensora), pasando por la repetida idea de que “no cambió nada” (afirmación recurrente

en los diferentes ámbitos), hasta las divergentes afirmaciones en torno a su redacción y armonización con el resto del sistema penal uruguayo. Allí encontramos interpretaciones de que la ley “es clara” y “está bien redactada” (afirmación de un juez) y también de que “la ley no es buena”, “no es clara respecto a la libertad de consumo”, “La ley permite que se aplique erróneamente”, como sostuvo algún juez y defensor. Del punto de vista estrictamente jurídico, también cabe señalar la apreciación de una fiscal que entiende que “la ley no se armoniza con la sistemática del derecho penal uruguayo”. Otras impresiones generales sobre la ley han sido, por ejemplo, las siguientes afirmaciones de un defensor: “La ley se hizo para la galería, como para quedar bien a nivel internacional pero todavía no se puede comprar en las farmacias”. “El mundo sabe la parte linda de la historia” [pero] “sigue existiendo una fuerte represión”.

Otro aspecto ampliamente señalado por los diferentes actores, respecto a este primer punto, ha sido la confusión generalizada que existe en torno a la nueva normativa. En ese sentido se señalan elementos diferentes. Por un lado, la aprobación de la ley habría generado (según se desprende de las impresiones de la amplia mayoría de los entrevistados) gran confusión a nivel internacional. Específicamente, en las localidades en estudio aquí, frontera con Brasil, se ha hecho mención en reiteradas oportunidades respecto a la desinformación de muchos brasileros que, sabiendo o no las especificidades de la ley, se han visto curiosos, cometiendo o no delitos asociados a la normativa. Por ejemplo, muchos farmacéuticos, dueños de *growshops* y público en general han afirmado que han sido varios los brasileros que, desde la aprobación de la ley, han cruzado la frontera para informarse, preguntar o conseguir marihuana del lado uruguayo. En la mayoría de los casos esas personas desconocían la imposibilidad de vender marihuana a extranjeros, o el hecho de que existe un mecanismo de inscripción de usuarios, o mismo el hecho de que aun no está disponible la marihuana en las farmacias. También ha sucedido que otros ciudadanos brasileros han cometido, sabiéndolo o no, diferentes delitos asociados a la marihuana. Un caso repetido en Rivera fue el de un brasilerero procesado con prisión por producción de estupefacientes siendo que su argumento era que él estaba haciendo eso en Uruguay porque era legal y que estaba en proceso de regulación de su situación.

Otra población confundida, según se desprende de las afirmaciones de los entrevistados, ha sido la propia juventud uruguaya. Uno de los principales puntos que se mencionan respecto a esto, y que provienen principalmente del ámbito de defensoría, tiene relación con la supuesta complejidad del registro. Lo que más se repite en ese y otros ámbitos es que la ley no tiene un impacto visible en los sectores más vulnerables de la población. Sobre este aspecto retomo en el tercer punto mencionado antes (impresiones sobre los usuarios), pero cabe señalar aquí que un elemento mencionado ha sido que para la población más vulnerable, resulta, según se desprende de las afirmaciones de varios entrevistados, demasiado compleja la comprensión del mecanismo de funcionamiento de la ley. Se sostiene, principalmente desde defensoría y policía, que “la gente bien” (como dijeron, por ejemplo, un juez y también un policía para referirse a poblaciones de sectores sociales más favorecidos) son los que van a ir a comprar a las farmacias, porque pueden informarse y comprender el mecanismo de registro. En cambio, “El bandido quizá no vaya a comprar a la farmacia, va a seguir por la más fácil”, afirma un policía al tiempo que una defensora sostiene que “Tienen que simplificar el proceso de llegada a la legalidad”. “No veo a ninguno de estos gurises entrando a la farmacia, es un tema cultural”.

En tercer lugar, la confusión alcanza a los propios entrevistados. Aquí, quienes corren con mayor ventaja son los defensores, por el hecho de aportar la ley más elementos a la hora de defender a sus clientes. Policías, jueces y fiscales insisten en que la mayor claridad que

aporta la nueva ley es que la misma menciona explícitamente las cantidades consideradas legales para uso personal. El hecho de establecer medidas hace que, por ejemplo, un policía afirme que “Ahora hay un criterio”. Para los jueces también hace las cosas más fáciles, aunque algunos defensores sostengan que aun la “sana crítica del juez” sigue imperando. Respecto a las cantidades, sin embargo, una fuente de confusión es lo relativo a la cantidad de plantas autorizadas por la ley para quienes están debidamente registrados. Si bien la ley menciona que son 6 las plantas legales por hogar (para quien esté registrado como autocultivador), la norma se refiere a 6 plantas de cannabis psicoactivo. Para definir la planta de cannabis como psicoactiva, la ley dice: “se entiende por Cannabis psicoactivo a las sumidades floridas con o sin fruto de la planta hembra del Cannabis” (Uruguay, ley n° 19.172). Esta apreciación hace muy difícil el reconocimiento por parte de jueces, fiscales o policías, de las situaciones particulares en las que se encuentren. Es decir, la redacción tal como está en la ley hace posible que un individuo tenga en determinado momento una cantidad de plantas en su haber mayor que 6 sin que esto sea necesariamente un delito. Como destacan policías, fiscales y jueces, ellos no tienen los conocimientos necesarios para identificar si una planta cumple o no con la definición que presenta la ley. Esta zona incierta hace que un juez afirme, por ejemplo, que “La regulación de la ley está bien, la ley está bien. Para el que consume está bien, pero con toda ley pasa lo mismo por que da pie a que otros la aprovechen para otros fines, como el suministro”. Algunos jueces y fiscales han expresado que cantidades por encima de 6 son interpretadas rápidamente como suministro. Por otra parte, existen también posturas diferentes. Por ejemplo, la de un juez que sostiene que “Aunque no esté registrada la persona, si tiene la cantidad de plantas que permite la ley yo no la proceso”.

Por último, en relación al conocimiento o desconocimiento de las especificidades de la normativa en cuestión, se podría decir que son pocos los protagonistas entrevistados que tienen amplio conocimiento de la ley. En buena medida, existe un desconocimiento generalizado sobre los mecanismos de inscripción, sobre las especificidades de las plantas, sobre cantidades y protocolos de actuación. Por ejemplo, respecto al registro algunas afirmaciones han sido “Registrado no está ninguno, nadie quiere el registro”. O, “La parte del registro no funciona, los autocultivadores no se registran”. Otro punto que me llamó mucho la atención está relacionado con algunas afirmaciones de un policía que había tenido oportunidad de participar de diferentes instancias de formación en torno a la temática de drogas, y que incluso capacitaba otros policías en la temática. Si bien su performance hacía alusión a la capacitación recibida, algunas afirmaciones parecen ir en dirección contraria a lo que establecen algunas normativas policiales. Como he mencionado en el informe anterior, el Ministerio del Interior ha publicado, en agosto de 2015, un Protocolo de Actuación Policial Sobre Ley de Marihuana y sus Derivados. Según establece dicho Protocolo, “No existe un carnet que acredite ser usuario de cannabis” (Uruguay, Ministerio del Interior. Protocolo de Actuación Policial, 2015), es decir, no existe un documento a través del cual un usuario registrado pueda mostrar su condición como tal. A continuación, el mismo Protocolo aclara:

“La Ley n° 19.172 establece que los registros de usuario o cultivador en el IRCCA tienen carácter de dato sensible. El personal no podrá exigir el registro como usuario o cultivador. En el marco de un procedimiento, el juez o la jueza podrá solicitar al IRCCA la información necesaria del registro”. (Uruguay, 2015)

Este Protocolo ha sido publicado desde el Ministerio del Interior, firmado por el ministro Eduardo Bonomi, es decir, promulgado por la autoridad competente a la cual todo el sistema policial responde. Sin embargo, algunos policías me han expresado que, o no sabían de la existencia de tal protocolo, o sabían que existía pero no lo habían leído. Respecto del policía al que me venía refiriendo, capacitado en temáticas de drogas, según él mismo

expresara, manifestó que “Hay gente con toda la documentación”, lo cual no necesariamente es un contrasentido, pero luego afirmó que “Lo de que el allanado puede no presentar su documento de registro es un mito”, con lo cual se abren algunas interrogantes respecto al funcionamiento de la normativa y la capacitación de los responsables de ponerla en práctica.

Para concluir esta sección y retomar lo que decía antes en relación a cierto desconocimiento del “mundo cannábico” por parte de los agentes entrevistados, la siguiente afirmación de una fiscal resume de buena manera el proceso que se está dando y que tiene un componente generacional muy claro. Me refiero a la afirmación de una fiscal que sostiene que “Los adolescentes dan clase en los juzgados”, refiriéndose al amplio conocimiento que esos jóvenes tienen de todo lo que rodea al cannabis.

5.2 Efectos sobre la seguridad

En relación a las implicancias que la aprobación de la ley n° 19.172 está teniendo sobre la seguridad, las impresiones de los entrevistados son, por supuesto, variadas. El espectro de respuestas abarca desde aquellas que entienden que la ley no tiene ningún tipo de efecto en asuntos de seguridad (no favorece ni desfavorece), hasta quienes creen que sí tiene implicancias en ese asunto, y aquí las posibilidades son: que tiene implicancias positivas respecto a la seguridad, y que tiene implicancias negativas respecto a la seguridad. Respecto a este tema surgen dos dimensiones de análisis diferentes. Por un lado si la ley es o no efectiva para la reducción del narcotráfico, uno de los objetivos o argumentos con los que se defendió a la ley durante su proceso de redacción y aprobación en el parlamento. En otro plano, los efectos de la ley sobre la seguridad están relacionados a las posibles incidencias en los pequeños delitos contra la propiedad (robos a farmacias, robos de plantas, aumento en general de la delincuencia etc.). Respecto al primer punto, la incidencia de la ley sobre el narcotráfico, las impresiones de los entrevistados son variadas. Por ejemplo, en términos macro, una jueza entiende que “A grandes escalas la ley no sirve para nada”, afirmación que coincide con la de un policía que entiende que “Con esa ley no se combate al narcotráfico”. Incluso, el mismo policía, como es común entre sus narrativas, afirma que, más allá de la ley, “Hay más narcotráfico, han aumentado las bocas. Nosotros las combatimos fuertemente”, o que, “Ha aumentado la violencia en torno a la droga”. Ese tipo de afirmaciones que provienen del ámbito policial tienen sentido si pensamos que las autoridades entrevistadas deben justificar su accionar y eficacia y necesidad de su trabajo para el conjunto de la sociedad. Resultaría muy difícil encontrar a una autoridad de la Brigada de Narcóticos o similar que realmente pudiera expresar que el narcotráfico ha disminuido o que las drogas no generan tantos problemas, dado que con esas afirmaciones, estaría yendo contra la propia existencia de su trabajo. Sin embargo, es justo mencionar que un policía entiende que “Parece una buena política en el sentido del combate al narcotráfico”. Por otra parte, una defensora entiende que la ley puede contribuir a reducir el narcotráfico y afirma que “Todo lo que les podamos sacar a los narcos está bueno, vos tenéis que invadirles el territorio”.

Si bien es común que en ámbitos policiales se piense en términos de “drogas” en general, y se justifiquen sus acciones de combate al narcotráfico, de incautaciones y allanamientos, también aparecen en determinados momentos sutilezas respecto a la particularidad de la marihuana y aparece una clara distinción entre los efectos que la Pasta Base de Cocaína (PBC) tiene sobre la seguridad y los que tiene la marihuana (esto lo veremos mejor en el tercer punto). Siguiendo con los temas vinculados al tráfico y la venta de drogas, desde la policía se entiende que “El gran problema social es el microtráfico”. De hecho, desde los diferentes ámbitos policiales se me informó que hace un tiempo están especialmente abocados al combate a las “bocas” de venta, realizando allanamientos periódicos. En relación

con las “bocas” de venta y la aprobación de la ley n° 19.172, un policía entiende que “Con la ley ya no se vende tanta marihuana en las bocas”, aunque de todos modos, como afirma una defensora en relación a quienes efectivamente son procesados, “Nunca va en cana el de arriba, al que agarramos es a la doña que le vende chasquis al consumidor”.

Yendo del narcotráfico y el microtráfico hacia otros delitos (principalmente contra la propiedad) nos acercamos a las diferentes percepciones sobre los perfiles de los usuarios y de las diferentes drogas y su incidencia en la seguridad. Así, por ejemplo, tenemos afirmaciones del tipo “No aumentó el consumo” o “van a ir a robar a las farmacias”, o, “roban para consumir”, pronunciadas por algún defensor, hasta afirmaciones contrarias, enunciadas también por una defensora, por ejemplo: “Va a ser bueno que se venda marihuana en las farmacias, esa y todas, porque esto es el comienzo de esta política”. O, “El argumento de que van a robar a las farmacias no está bueno y no es adecuado”. Sobre este punto aparecen miradas diferentes. Por ejemplo, aunque del ámbito de un juzgado penal se afirme que “las drogas son malas” o que “cualquier tipo de consumo de marihuana es malo”, de ese mismo ámbito emergen afirmaciones tales como “De todos los hurtos en realidad son pocos los que están asociados al uso de drogas”. O por ejemplo, como también afirma un juez, “Es difícil que estés procesando a alguien que robó o golpeó y que consuma marihuana”, introduciendo de ese modo también las diferencias entre los consumos de PBC y de marihuana. Desde fiscalía por ejemplo, en relación a este punto, emergen afirmaciones del tipo: “El que hurta dice que hurtó para comprar pasta base”, o, “Todos los hurtos están vinculados a la PBC o al crack”. Sobre la asociación entre el uso de drogas y la delincuencia, entre diferentes policías se encuentran afirmaciones contradictorias. Una, por ejemplo, que afirma: “Asociamos las rapiñas y el arrebato con el delincuente que usa droga”, o, “Los hurtos siempre están relacionados al consumo/venta de drogas”, mientras que otro policía entiende que “El consumo no se deriva en actos delictivos”.

Lo que se desprende de este tipo de afirmaciones es que lo que está en juego a la hora de determinar variables o indicadores de delincuencia por parte, por ejemplo, de policías o incluso jueces, pesa menos el componente sustancial en sí mismo y acaban siendo más determinantes las variables socioeconómicas de los involucrados. Lo que de todos modos prevalece es una directa asociación entre PBC y delincuencia, como veremos a continuación en el siguiente punto, que nos ayuda a comprender las representaciones en juego en torno a los consumos de diferentes drogas.

5.3 Impresiones sobre los usuarios de drogas en general y de marihuana y PBC en particular. Seguridad y clasificación social.

La secuencia de los puntos colocados en este informe nos van conduciendo de las miradas o impresiones más macro y generales respecto a la normativa, pasando por sus efectos prácticos en torno a la seguridad y nos conducen, en última instancia, a un cierto núcleo de argumentaciones o enunciados donde se visibilizan algunos mecanismos de clasificación social que traen consigo las “drogas”, entendidas aquí como elementos socio-técnicos (Viana Vargas, 2008). En relación con este último punto surgen entonces algunos elementos a considerar. En primer lugar cabe señalar que si bien puede ser recurrente encontrarse con ideas del tipo “No hay drogas buenas, son drogas”, como sostiene un policía; o que un juez entienda que “Todas las drogas que son inhibitoras del sistema nervioso central no conducen a nada bueno”; o en definitiva, que “Todos consumen drogas”, como afirma una fiscal, y que esa misma persona afirme que: “Estoy absolutamente convencida de que tiene que haber una lucha contra el tráfico de las drogas”, es justo introducir algunos matices que resultan de los enunciados de los entrevistados.

En ese sentido surge una primera diferenciación importante. Es prácticamente unánime el entendimiento de que un problema real y serio para la seguridad está vinculado al consumo de PBC, y no necesariamente al de marihuana. Como afirma un juez, la PBC, “es la madre de los delitos”. En cambio, como afirma un policía, “La marihuana no nos causa tantos problemas”. Esta diferenciación entre las consecuencias de los usos de marihuana y PBC son prácticamente uniformes entre los diferentes entrevistados. Rafael Bayce se ha encargado de mostrar, en el caso uruguayo, los imaginarios en juego a la hora de establecer tipologías de las drogas según los supuestos riesgos asociados a sus efectos (Bayce, 2012). Aunque “El que consume PBC consume marihuana también”, según afirma un policía, la recíproca no se desprende de ninguno de los entrevistados. El mundo de la PBC y el de la marihuana son diferentes, y aunque quienes usan PBC pueden también consumir marihuana, no necesariamente lo hacen, según sostienen algunos entrevistados, de un modo que no genere otras consecuencias negativas, como sí lo hacen los consumidores de cannabis que tienen una “cultura del cannabis”. Es que, es común escuchar que “La marihuana incluye una cultura”, esa “cultura”, parece estar restringida a quienes “Fuman de toda la vida y nunca molestaron a nadie”, como expresa un juez para referirse al público consumidor de marihuana que lo hace en ámbitos más privados que públicos, que “es gente bien”, como se expresó ese mismo juez en el caso de un procesado con prisión por producción de estupefacientes pero que era un “estudioso” del tema (caso del ciudadano brasilero procesado en Rivera descrito en el primer informe). Esa “cultura” del cannabis a la que algunos se refieren está asociada principalmente a jóvenes con determinados capitales socioeconómicos y culturales, muchas veces universitarios, pertenecientes a los sectores sociales más favorecidos o lejanos a las situaciones de vulnerabilidad a la que están expuestos los usuarios de PBC. Los trabajos de Oriol Romaní (2005) y de Juan Gamella y María Luisa Jiménez Rodrigo (2004) aportan, desde España, interesantes panoramas que ayudan a contextualizar la “cultura cannábica”. Desde Uruguay, un importante aporte a la comprensión del desarrollo de un “cultura cannábica” lo ha realizado Guillermo Garat (2012), entre varios otros.

Aunque en alguna oportunidad un juez hizo referencia a que la PBC ha experimentado un “ascenso social” en el sentido de que cada vez más sujetos de sectores medios –trabajadores formales- la consumen, es común restringir su circulación y consumo entre los espacios de sujetos menos favorecidos. En términos generales, en ámbitos policiales, el usuario de PBC es pensado rápidamente en términos de “delincuente”. Por otra parte, el mismo sujeto, visto de defensoría, es pensado en términos de “población vulnerable” – ejemplos literales pueden encontrarse en los dos primeros informes, que dan más espacio a las palabras de los entrevistados y que no repito aquí. Es decir, se entiende que “La PBC causa un problema mayor, le roba a la madre, a quien sea, va y hace cualquier cosa. El usuario de marihuana no tiene ese problema”. La construcción de esos espacios diferenciados encuentra entremedios permanentemente, pero se producen unos polos, digamos: marihuana-cultura-“gente bien” / PBC-delito-adictos. El alto poder adictivo de la PBC es el motivo por el cual, ante su ausencia y la falta de recursos para obtenerla, se recurre al delito de hurto o rapiña para adquirirla. Esa es la regla que se repite en los discursos de todos los entrevistados. El consumo de PBC conduce directamente a cometer delitos y viceversa, la mayoría de los delitos contra la propiedad (mayoría a su vez del total de delitos) son producidos por el efecto adictivo que genera la PBC, haciendo que ante su ausencia el sujeto se vea obligado a generar dinero de alguna forma que le permita volver a comprar PBC. O sea, “Si tienen medios la compran y no entran en delitos pero si no tienen medios cometen delitos”. La PBC produce individuos aislados, adictos, enfermos, delincuentes, zombies, todo lo que se aleja de una “humanidad” representado por la “cultura” del cannabis.

Otra línea que produce diferencias es la segmentación etaria, siendo que, como sostiene un juez, “Los jóvenes son quienes más consumen y quizá también los que más delinquen”. En relación a factores generacionales, el uso de la PBC y de la marihuana se asocia a jóvenes y adolescentes. La idea de que el consumo de “drogas” comienza, por ejemplo, con tabaco o alcohol y que este se va derivando, por ejemplo, hacia el cannabis y luego a otras drogas (lo que se conoce como “gateway theory”)⁶ es común entre los entrevistados. Y aquí caben algunas apreciaciones. Mayormente se asocia el consumo de alcohol, tabaco, marihuana y PBC a los más jóvenes (incluso adolescentes), aunque el alcohol es una droga utilizada, según los mismos entrevistados, por todas las franjas etarias. Lo interesante es que se detecta un cierto proceso de reducción de la edad de consumo de marihuana, tendiendo cada vez más hacia los adolescentes, al tiempo que estos estarían al mismo tiempo “alejándose” del consumo de alcohol o incluso de tabaco. Lo que sucede con la marihuana, como afirma una defensora, es que “Hoy consumir marihuana es como tomar un vaso de agua”. Es decir, existe una idea generalizada de que actualmente hay una suerte de “baja en la percepción de riesgo” hacia la marihuana. En ese contexto, un juez entiende, por ejemplo, que “La mayoría empezó con marihuana”, aludiendo a la popularidad de la droga actualmente, ya que, como sostiene un policía, “Todo el mundo tiene acceso a la marihuana”.

6 CONCLUSIONES

Del trabajo de evaluación y monitoreo de los efectos de la nueva política uruguaya de regulación del mercado de cannabis sobre la seguridad en la zona de frontera pueden obtenerse las siguientes conclusiones.

- 1) Es muy pronto para obtener resultados sobre los efectos concretos de la aprobación de la ley ya que ésta no ha culminado aun su proceso de implementación.
- 2) No hay mayores cambios que llamen significativamente la atención de los involucrados en este trabajo, que tengan relación directa con la aprobación de la ley.
- 3) Hay cierto grado de desconocimiento, de parte de los entrevistados, de las especificidades de la normativa en la zona de frontera.
- 4) Existe una percepción de incertidumbre respecto al funcionamiento concreto de la ley (procesos de inscripción, procedimientos ante allanamientos, detenciones, etc.) y del impacto real que pueda tener, principalmente en lo que respecta a la seguridad, en el futuro inmediato.
- 5) Más allá de matices, existe una idea generalizada de que el mayor problema que vincula “drogas” y “seguridad”, es la PBC, siendo esta sustancia, en las percepciones de los entrevistados, responsable en buena medida de la mayoría de los delitos contra la propiedad, mientras que la marihuana no necesariamente interviene en esa ecuación.
- 6) Los jóvenes y adolescentes son quienes más utilizan marihuana, a la que se asocia muchas veces una “cultura cannábica”, de modo diferente a lo que sucede entre usuarios de PBC, más próximos a la delincuencia.
- 7) No aumenta necesariamente el consumo de marihuana, sino que los usuarios tienen más libertad para hacer público sus hábitos.
- 8) Se consume cada vez más marihuana en forma de “cogollos” (plantada en el Uruguay) al tiempo que se reduce el consumo de “prensado” (generalmente paraguayo).
- 9) Baja la edad de inicio del consumo de marihuana.

6. Tanto John Kleining (2015), como Kristen Bell y Helen Keane (2014), plantean importantes críticas a las formulaciones de Robert DuPont de 1984 sobre las “Gateway drugs”, haciendo visible la importancia de reformulaciones sobre la hipótesis de los años 80.

REFERENCIAS

- ALBANO, G. *et al.* Consumo problemático de pasta base de cocaína. Una aproximación a sus efectos y prácticas. *In: Antropología Social y Cultural en Uruguay*, Montevideo, v. 11, 2013.
- BARDAZANO, G. Se presume culpable. Sobre la justificación de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del decreto ley 14.294 en su redacción dada por la ley 17.016. *In: Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. Montevideo: CSIC- UDELAR, 2012.
- BAYCE, R. Los trasfondos del imaginario sobre “drogas”: valores culturales, geopolítica, intereses corporativos y hechos mediáticos. *In: Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. Montevideo: CSIC- UDELAR, 2012.
- BELL, K.; KEANE, H. All gates lead to smoking: the gateway theory, e-cigarettes and the remaking of nicotine. *Social Science and Medicine*, v. 119, p. 45-52, 2014.
- BOIDI, M. F.; QUEIROLO, R.; CRUZ, J. M. Cannabis consumption patterns among frequent consumers in Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, v. 34, p. 34-40, 2016.
- FILARDO, V. *et al.* La marihuana provoca esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay. *In: Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. Montevideo: CSIC- UDELAR, 2012.
- GAMELLA, J.; JIMÉNEZ, M. L. La cultura cannábica en España: la construcción de una tradición ultramoderna. *Monografías Humanitas*. p. 23-54, 2004.
- GARAT, G. **Marihuana y otras yerbas**: prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay. Montevideo: Debolsillo, 2012.
- HOFFMAN, J. The international dimensión of drug policy reform in Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, v. 34, p. 27-33, 2016.
- KLEINING, J. Ready for retirement: the Gateway theory drug hypothesis. *Substance use and misuse*, p. 1-5, 2015.
- ROMANÍ, O. La cultura del cannabis treinta años después...unas reflexiones personales. *Revista Española de Drogodependencias*, v. 30, n. 3-4, p. 263-282, 2015.
- SILVA FORNÉ, D. **Drogas y derecho penal en el Uruguay**. Montevideo: FCU, 2016.
- SUAREZ, H. *et al.* **Fisuras**: dos estudios sobre pasta base de cocaína en el Uruguay, aproximaciones cuantitativas y etnográficas. Montevideo: Udelar; FHCE; JND; OUD, 2014.
- URUGUAY. Ley nº 14.294, de 11 de noviembre de 1974. Ley de estupefacientes. Listas i y ii de la convencion unica de nueva york. Lista i sobre sustancias sicotropicas viena. Medidas contra el comercio ilícito de drogas. Montivideo, noviembre 1974. Disponible en: <<https://goo.gl/tvLFbG>>.
- _____. Ley nº 17.016, de 7 de octubre de 1998. Díctanse normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica. Montivideo, octubre 1998. Disponible en: <<https://goo.gl/kU5VVx>>.
- _____. Ley nº 19.172, de 7 de enero de 2014. Establece control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de marihuana y sus derivados. Montevideo, enero 2014. Disponible en: <<https://goo.gl/qa1M2D>>.
- _____. Ministerio del Interior. **Protocolo de actuación policial sobre ley de marihuana y sus derivados**. Montevideo, 2015.
- VIANA VARGAS, E. Fármacos e outros objetos sócio-técnicos: notas para uma genealogía das drogas. *In: LABATE, B. et al.* (Orgs.). **Drogas e cultura**: novas perspectivas. Salvador: EDU-FBA, 2008.

Ipea – Instituto de Investigación Económica Aplicada

EDITORIAL

Coordinación

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisión

Everson da Silva Moura

Publicación

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Herllyson da Silva Souza (pasante)

Cubierta

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Librería Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: + 55 (61) 2026 5336

Correo electrónico: livraria@ipea.gov.br

Misión de Ipea

Mejorar las políticas públicas esenciales para el desarrollo de Brasil a través de la producción y difusión de conocimientos y del asesoramiento al Estado en sus decisiones estratégicas.

ipea Instituto de Investigación
Económica Aplicada

MINISTERIO DE
**PLANIFICACIÓN,
DESARROLLO Y GESTIÓN**

