



JOSE ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



EP/ 3034

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Montevideo, 19 MAY 2014

VISTO: lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 19.172 de 20 de diciembre de 2013;

RESULTANDO: que la Junta Nacional de Drogas lleva a cabo el Programa de Evaluación y Monitoreo de la regulación de la marihuana en el Uruguay;

CONSIDERANDO: I) que por la ley antes citada en su artículo primero han sido declaradas de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y reducir los daños relacionados con el uso del cannabis;

II) que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 170/00 de 7 de junio de 2000, la Junta Nacional de Drogas tiene competencia en la instrumentación de directivas relacionadas con la fijación de la política nacional en materia de drogas y la supervisión y evaluación de la ejecución de los planes y programas que se establezcan de conformidad a las mismas;

III) que la Junta Nacional de Drogas en el marco de las actividades del Programa de Evaluación y Monitoreo de la regulación de la marihuana en nuestro país, llevará a cabo la constitución de un Comité Científico Asesor que contribuirá a establecer indicadores de evaluación, líneas de investigación para la obtención de información así como orientaciones estratégicas relacionadas con la aplicación de la mencionada Ley N° 19.172;

IV) que se entiende asimismo necesario la conformación de Redes de Consulta en las que aquellos actores de alta especialización en la materia puedan participar aportando conocimiento y experiencia a los efectos de evaluar los diferentes procesos que imponga la implementación de la ley citada;

V) que ambos espacios de estudio e intercambio contribuirán al desarrollo de las Políticas de Drogas en nuestro país favoreciendo las capacidades para el seguimiento de las mismas;

VI) que la constitución del Comité Científico Asesor y las Redes de Consulta no generarán costo para el Estado;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto

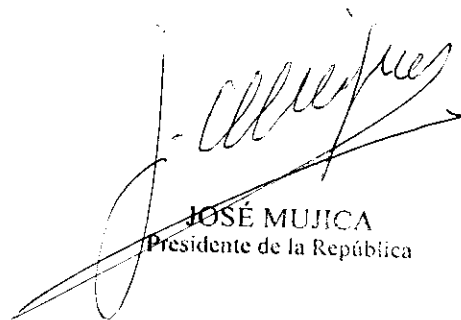
**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
RESUELVE:**

1º.- Autorízase a la Junta Nacional de Drogas a la Constitución de un Comité Científico Asesor y de Redes de Consulta con la finalidad de contribuir a generar información y conocimiento científico para el mejor desarrollo del

Programa de Evaluación y Monitoreo de la regulación de la marihuana en el Uruguay.

2°.- Apruébase el proyecto presentado por la Junta Nacional de Drogas para la conformación del Comité Científico Asesor y de las Redes de Consulta que constan en el Anexo que forma parte de la presente Resolución.

3°.- Comuníquese.-



JOSE MUJICA
Presidente de la República

Constitución de un Comité Científico Asesor y de Redes de Consulta para el Intercambio y Sistematización de Información y Experiencias que contribuyan al monitoreo y evaluación de la Ley de Regulación y Control del Cannabis en Uruguay.

1. Introducción

En el marco de las actividades del Programa de *Evaluación y Monitoreo de la regulación de la marihuana en Uruguay* la Junta Nacional de Drogas (en adelante JND) se propone la creación de un espacio de alta especialización del que participen académicos, profesionales y científicos quienes a través del intercambio de información, experiencias y de un análisis conjunto, generen conocimientos de valor científico que contribuyan a la mejor evaluación del desarrollo del Programa.

A los efectos de operativizar este objetivo, se llevarán adelante dos acciones. En primer término, y de conformidad con el artículo 2, literal d) del Decreto 170/00 constitutivo de la JND, se instalará un Comité Científico conformado por Académicos y Científicos de reconocida trayectoria que contribuyan a constituir un espacio de reflexión el que, a través del intercambio de información, de experiencias y de lecciones aprendidas, aporte de manera significativa a establecer indicadores de evaluación, estrategias de investigación para la obtención de información y la elaboración de escenarios que contribuyan de forma relevante a la generación de bases científicas para un potente monitoreo y evaluación del desarrollo de la iniciativa.

Este espacio contribuirá también de manera relevante a identificar áreas temáticas estratégicas en relación a las cuales será necesario desarrollar nuevas conceptualizaciones, nuevas iniciativas de investigación.

En otro plano y a partir de la vocación colaborativa demostrada en el marco de las organizaciones regionales especializadas en la materia, se establecerán Redes de Consulta que aportarán de manera significativa elementos científicos que contribuirán a construir una mirada amplia en relación al desarrollo de la iniciativa.

Esta convocatoria a la constitución de este Comité Científico y Redes de Consulta será realizada por la JND quien tendrá a su cargo la coordinación y funcionamiento de ambos espacios.

Justificación.

En el último siglo el modelo de políticas de drogas hegemónico a nivel mundial ha sido la ideología de la tolerancia cero al uso de drogas, consagrada en los diferentes tratados internacionales vigentes. Los pilares de este modelo "prohibicionista" son: sesgo hacia el combate al narcotráfico y la reducción de la oferta de drogas; preponderancia de la política penal como medio para desincentivar el uso y comercio de drogas; marcos legales generales sin separación de mercados de las distintas sustancias; apuesta a la disuasión del uso de drogas a través del énfasis en los daños derivados de su consumo; la visión de que la adicción es una enfermedad incontrolable y no resoluble, por lo que la única solución posible es la abstinencia (Buxton et al 2008).

En la década del 80, en un contexto de crecimiento de las tasas de delito y alta preocupación por su posible asociación al uso y comercio de drogas, un creciente cuerpo de evidencia empírica señaló algunas limitaciones de este modelo: 1) generación de altos niveles de violencia asociados a la ilegalidad de los mercados (ajuste de cuentas, corrupción); 2) sesgo del sistema penal hacia usuarios y pequeños traficantes; 3) estigmatización de los usuarios de drogas y su exclusión del sistema de salud, educativo y laboral; 4) La arbitrariedad de los criterios utilizados para determinar el status legal de las sustancias, especialmente evidente al comparar los costos asociados al uso de drogas legales como el alcohol y el tabaco con los de cannabis. 5) Fuerte énfasis moral en detrimento de criterios de evaluación empíricos (MacCoun and Reuter 2001). La conclusión a la que apuntan estos trabajos es que el prohibicionismo no sólo ha tenido carencias para dar soluciones a los problemas asociados al uso de drogas sino, lo que es peor, contribuye en gran medida a empeorarlos y generar nuevos (Nadelmann 2005; Buxton et al 2008).

En este contexto, en los últimos años se han comenzado a ensayar en el mundo distintos modelos de regulación de los mercados de drogas que buscan flexibilizar algunos aspectos de su prohibición. La tónica general ha sido la de pasar del énfasis punitivo penal a un enfoque de salud pública (Haden 2004). Más específicamente, esto se tradujo en la complementación o sustitución de la meta de erradicación del consumo con la de reducción de riesgos y daños derivados del uso de drogas (Haden 2004, Chatwin 2010) y la separación del cannabis del resto de los mercados ilegales. Para ello, algunos países han habilitado su compra exclusivamente con fines medicinales (Israel, algunos estados de Estados Unidos como Alaska, Arizona y California, entre otros) o con fines medicinales y recreativos (Holanda, algunos estados de Estados Unidos como Colorado y Washington); o tolerando el cultivo de pequeñas cantidades de plantas para uso personal (España y República Checa).

También en América Latina se ha observado una remarcable tendencia regional hacia la crítica al paradigma de “Guerra a las drogas”, tanto a nivel de discusión pública como legislativa (Armenta et al 2012). Por ejemplo, a nivel de debate político, se destaca la declaración de la Comisión Latinoamericana sobre drogas y democracia, conformada por políticos, ex presidentes y referentes de la cultura llamando a “un nuevo paradigma para enfrentar el problema de las drogas, menos centrado en acciones penales y más incluyente en el plano de la sociedad y la cultura” (Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia 2009). A nivel legislativo, entre el 2002 y el 2009 países como México, Argentina, Brasil y Ecuador han impulsado iniciativas de descriminalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas para uso personal (Edwards y Youngers 2011).

Actualmente, en Uruguay se están llevando a cabo reformas de la política de drogas que buscan profundizar el impacto de la reducción de riesgos y daños y mejorar el control de las sustancias legales, como el alcohol y el tabaco. En particular - y en el marco de un paquete de medidas para la mejora de la convivencia social - el país ha decidido dar un radical paso adelante, impulsando un proyecto de ley que incluye la regulación integral del mercado de cannabis. Cuatro características importa destacar de este nuevo marco regulatorio. En primer lugar, la iniciativa está enfocada en una lógica de reducción de riesgos y daños. En segundo lugar, prevé la regulación legal del cannabis para uso tanto industrial (cáñamo) como medicinal y recreativo. En

tercer lugar y respecto a los medios de obtención, se habilita el autocultivo (individual y colectivo), industrialización y su comercialización regulada. En cuarto lugar, el Estado tiene un rol preponderante regulando y fiscalizando la producción y venta, otorgando licencias y garantizando el cumplimiento de la normativa. De ser implementada exitosamente, esta propuesta podría constituirse como un ejemplo para el resto de la región de un modelo más justo y efectivo de regulación del cannabis.

Esta experiencia innovadora nos pone frente a desafíos importantes en el plano de su reglamentación y monitoreo. El cambio legal es un avance necesario, pero su efectiva implementación puede verse favorecida u obstaculizada por las actitudes, creencias e inercias institucionales de los distintos actores involucrados, así como por los diversos problemas de coordinación, efectos perversos y consecuencias no previstas del ejercicio de la normativa. Esto es especialmente importante en una ley como la de regulación del cannabis, donde no sólo es necesaria la acción coordinada de numerosos actores y sistemas de gobierno (sistema judicial, policía, sistema de salud, educación, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis –IRCCA–, los propios usuarios), sino que además es necesario contemplar que estos grupos parten de situaciones diferentes respecto a la información, sensibilidad y creencias sobre el tema.

Así, una evaluación eficaz y justa debe entenderse como un procedimiento interactivo que explore los procesos que están teniendo lugar en la implementación de la ley, las perspectivas de las diferentes partes involucradas y las condiciones en las que tienen lugar. En otras palabras, plantea la necesidad de “abrir la caja negra” organizacional y analizar aspectos no programáticos, intangibles y difícilmente detectables por los sistemas tradicionales de evaluación. Implica también la capacitación de los actores que aplican la ley y la interiorización de los criterios de evaluación definidos.

El Comité Científico así como las Redes de Consulta, si bien no forman parte del proceso de toma de decisiones a nivel de las políticas nacionales, se espera que se constituyan en una contribución relevante a la hora de generar elementos de información y conocimiento científico que podrán apoyar una mejor implementación del Proyecto por parte de las autoridades nacionales competentes.

2. Diseño e Implementación de la iniciativa.

I-Objetivo general.

Contribuir a través de la generación de información y conocimiento científico al desarrollo de las Políticas de Drogas en el País, favoreciendo el desarrollo de capacidades para el seguimiento de las mismas.

II-Objetivo Específico.

Instalar y consolidar espacios altamente especializados que contribuyan al proceso de implementación de la Ley de Regulación del Mercado del Cannabis y fortalezcan las capacidades nacionales para que las autoridades competentes realicen su evaluación y monitoreo, incluyendo la identificación de los indicadores más adecuados para ello.

III- Comité Científico Asesor

III.1.- Integración:

Estará conformado por al menos 5 integrantes con una reconocida trayectoria en el marco de la investigación científica en materia de las políticas sanitarias y las ciencias sociales que contribuyan significativamente a establecer indicadores de evaluación, líneas de investigación para la obtención de información, lineamientos estratégicos y acciones que contribuyan al mejor desarrollo de la Ley.

Los/as integrantes serán actores nacionales pertenecientes al ámbito académico, científico o vinculados a instancias de gestión gubernamental, propuestos por parte de la JND los que se desempeñarán en forma honoraria.

III.2. – Actividades:

- Generar insumos técnicos y científicos útiles para la validación de los instrumentos e indicadores de monitoreo y evaluación utilizados para la revisión y control de la implementación de la nueva ley de regulación de cannabis.
- Realizar aportes para fortalecer procesos de monitoreo o en esfuerzos de evaluación, donde y cuando existe la experticia y disponibilidad de tiempo y fondos.
- Participar de al menos una instancia presencial mensual.

III.3 – Lugar de funcionamiento:

- El Comité Científico Asesor desarrollará sus actividades en las instalaciones de la JND, Plaza Independencia 710 Piso 10 Torre Ejecutiva.

IV- Redes de consulta

IV.1. Integración:

Estará conformada por actores con experiencia en la gestión de políticas públicas, de planes, programas y proyectos en campo temáticos de las políticas de drogas.

Los/as integrantes, serán actores nacionales e internacional con una alta especialización en la temática, pertenecientes a los ámbitos académicos, científicos o vinculados a instancias de gestión gubernamental:

- Académicos o estudiosos en materia de políticas de drogas, profesores universitarios, científicos con proyectos ejecutados y/o con publicaciones en revistas arbitradas.
- Intelectuales y/o personalidades de notoria trayectoria con interés de participar en la materia.

- Brindarán su asesoramiento en el marco de las actividades que desarrolle el Comité Científico Asesor a su requerimiento.

IV.2. Actividades.

- Participar de un espacio de intercambio y propuesta de alta especialización a través de teleconferencias y Listas de Correos.
- Favorecer la transferencia e intercambio de información y de “lecciones aprendidas” y la comparabilidad del sistema UY con otras experiencias nacionales o internacionales en la materia.
- Contribuir a la elaboración un sistema de áreas e indicadores -cuantitativos y cualitativos- claves de evaluación.

V. Listado preliminar e indicativo de investigaciones de interés en áreas estratégicas

1. Patrones de consumo; edades de inicio, trayectorias de consumo, dimensión del consumo problemático, cambios en la percepción de riesgo de la marihuana, modalidades de uso y cultura de consumo.
2. Atención y tratamiento: Impacto de la regulación del cannabis en la morbi-mortalidad y sistema de tratamiento. Impacto en la seguridad vial.
3. Accesibilidad de los usuarios de marihuana al sistema de salud y calidad/pertinencia de los tratamientos
4. Introducción del tópico del uso de drogas en el sistema educativo, calidad y efectividad de las intervenciones.
5. Vínculo entre drogas y delito; impacto de la regulación en el sistema de justicia, y en las características del mercado ilegal de sustancias (violencia asociada, etc.).
6. Desarrollo productivo vinculado a las nuevas oportunidades del mercado regulado (uso medicinal, uso industrial).
7. Transparencia; accesibilidad a información pertinente, claridad en los criterios de funcionamiento del nuevo mercado y en los criterios de evaluación.
8. Inclusión social del usuario de drogas, en particular de la marihuana. Experiencias de victimización y estigmatización vinculadas al uso de marihuana.
9. Imaginarios y elementos culturales; conocimiento colectivo sobre la sustancia, sus efectos y las consecuencias que se asocian a su uso.