

¿REFORMAS PROGRESISTAS  
EN CONTEXTOS PUNITIVOS?  
FUNDAMENTOS MORALES  
DE LA POLÍTICA DE CANNABIS

*Progressive reforms in punitive contexts?  
Cannabis politics moral foundations*

*Reformas progressivas em contextos punitivos?  
Fundamentos morais da política de cannabis*

**Clara Musto**

clara.musto@cienciassociales.edu.uy  
Universidad de la República (Uruguay)  
<https://orcid.org/0000-0001-5776-6638>

Recibido: 17.2.2023

Aceptado: 26.6.2023

**Resumen:** En 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en aprobar un marco legal integral para el cannabis, autorizando su cultivo doméstico, los clubes sociales y la adquisición en farmacias. En este artículo se discute el rol de los fundamentos morales para la comprensión del debate. Entre agosto del 2013 y junio del 2015 se realizaron 50 entrevistas y se analizaron documentos secundarios y transcripciones de la discusión parlamentaria. Se identifican dos corrientes complementarias y conflictivas respecto a por qué regular el cannabis y cómo hacerlo: una centrada en el cuidado y la libertad, y una centrada en la autoridad y la justicia como principios fundantes.

**Palabras clave:** cannabis; Uruguay; coaliciones promotoras; fundamentos morales

**Abstract:** In 2013, Uruguay became the first country in having a comprehensive legal framework for cannabis authorizing its domestic cultivation, social clubs and purchase in pharmacies. This article discusses the role of moral foundations for understanding the debate. Between August 2013 and June 2015, 50 interviews were conducted, secondary documents and transcripts of the parliamentary discussion were analyzed. Two complementary and conflicting streams are identified regarding why to regulate cannabis and how to do it, one focused on care and freedom and one focused on authority and justice as central principles.

**Keywords:** cannabis; Uruguay; advocacy coalitions; moral foundations

**Resumo:** Em 2013, o Uruguai se tornou o primeiro país do mundo a aprovar uma estrutura legal abrangente para a cannabis, autorizando o cultivo doméstico, clubes sociais e compras em farmácias. Este artigo discute o papel dos fundamentos morais na compreensão do debate. Entre agosto de 2013 e junho de 2015, foram realizadas 50 entrevistas, analisados documentos secundários e transcrições da discussão parlamentar. São identificadas duas correntes complementares e conflitantes sobre por que e como regular a cannabis, uma centrada no cuidado e na liberdade e outra centrada na autoridade e na justiça como princípios fundamentais.

**Palavras-chave:** cannabis; Uruguai; coalizões de promotores; fundamentos morais

## 1. Introducción

A fines del año 2013, Uruguay fue protagonista de una paradoja punitiva. Por un lado, los estudios sobre las políticas criminales implementadas en los primeros gobiernos del Frente Amplio (2005-2015) muestran cómo, durante el mandato de José Mujica (2010-2015), se pudo observar un avance del populismo penal, evidenciado en la evolución del discurso y las medidas adoptadas en materia de seguridad (Paternain, 2014). Como analiza exhaustivamente Vernazza (2015), en comparación con el primer gobierno del Frente Amplio, durante el mandato de Mujica se multiplicó por cinco la cantidad de proyectos de ley enviados por el ejecutivo para el aumento de penas; el presupuesto del Ministerio del Interior creció más fuertemente y se desaceleró el presupuesto destinado a las políticas sociales; se amplió la acción o poder de la policía, al mismo tiempo que se dio un claro desplazamiento del saber «técnico» por el político, todo ello en un marco de avance de la justificación de intervenciones sociales para prevenir el delito por sobre una respuesta a los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, paradójicamente, en este mismo período de gobierno se promovieron una serie de leyes de aparente corte progresista consagradas bajo el lema de una «nueva agenda de derechos» (Arocena y Aguiar, 2017): el 8 de agosto de 2012, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley para la legalización de la marihuana; ese mismo año se aprobó la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (n.º 18.987), que había sido vetada por el anterior presidente del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, por estar en contra de sus creencias católicas, y al año siguiente se aprobó la Ley de Matrimonio Igualitario (n.º 19.075), dando la posibilidad a parejas homosexuales de contraer matrimonio y haciendo opcional el orden en que se registran los apellidos de los progenitores.

El anuncio del Ejecutivo uruguayo de su voluntad de legalizar el cannabis fue particularmente controversial. Los estudios de opinión pública que lo sucedieron mostraban un panorama complejo para los promotores de la reforma, ya que más del 60 % de los uruguayos se posicionaban en contra (Cruz, Boidi y Quirolo, 2018; Aguiar, Coitiño, Lemos y Musto, 2021). Sin embargo, las consultas ciudadanas también arrojaban otros resultados que sugerían grietas en el muro de la oposición: puestos a elegir frente a dos opciones, el 78 % de los encuestados opinaba que «los consumidores de marihuana deberían comprarla en farmacias y con control de calidad del estado», y solo 5 % prefería que se comprara «a las mafias de las drogas» (Factum, 2013). Otro relevamiento encontró que las personas arribaban a conclusiones sin información: 50 % de los encuestados admitía que se encontraba poco o nada informado respecto a los efectos que tiene el consumo de marihuana y, sin embargo, 66 % afirma, al mismo tiempo, que el consumo de marihuana tiene mucho o bastante riesgo para la persona que consume

(Regulación Responsable, 2013). Como muestran Bottinelli y Buquet (2010), cuando se les pide a los uruguayos que se posicionen respecto a tópicos como el cannabis, el aborto o el matrimonio entre personas del mismo sexo, se obtienen mucho menores niveles de «no respuesta» comparado a otros temas. Mientras que en la mayoría de las controversias públicas «el nivel de “no sabe / no contesta” siempre se encuentra en el entorno del 20 %, para esos temas disminuye a menos del 10 % [...]. En otros temas, los entrevistados se toman su tiempo para reflexionar; aparece el “bueno, yo pienso que [...]”; en cambio, en temas como el aborto, la respuesta es en casi todos los casos instantánea, lo que demuestra una elaboración previa y sólida de posición» (Bottinelli y Buquet, 2010, p. 25).

La importancia de las posiciones preestablecidas ha sido identificada a nivel internacional como un rasgo en común de las «políticas morales»; ello se debe a que al discutirse valores y no evidencias científicas, cualquiera puede considerarse legítimamente bien informado para dar su opinión (Mooney, 1999). Según Knill (2013), las políticas morales refieren a temas en los que los conflictos políticos están fuertemente determinados por debates sobre principios básicos; los valores contrapuestos son más importantes que las consideraciones instrumentales del diseño de la política.

Dada la importancia clave de las posiciones preestablecidas para descifrar el debate sobre el cannabis, este artículo pretende abordar un aspecto relativamente poco trabajado en los antecedentes, vinculado a los fundamentos morales de la política. Siguiendo a Haidt, se propone que las intuiciones vienen primero, y el pensamiento estratégico, después:

La gente forma sus juicios morales rápida y emocionalmente. El razonamiento moral es, sobre todo, una búsqueda *post hoc* de razones para justificar los juicios que la gente ya ha hecho [...]. No puedo pedir a la comunidad que te castigue simplemente porque no me gusta lo que haces. Tengo que apuntar a algo fuera de mis propias preferencias, y ese apunte es nuestro razonamiento moral. [Haidt, 2012, p. 51]

El argumento general que aquí se defiende es que los referentes políticos movilizan en el debate público diferentes fundamentos morales para encuadrar el problema de la legalización del cannabis, y que ello tiene consecuencias profundas no solo a la hora de posicionarse a favor o en contra, sino también respecto de qué objetivos debe perseguir y cuáles son las herramientas deseables para arribar a dichos objetivos. Atender a los fundamentos morales movilizados en el debate público puede darnos pistas útiles para entender cómo una reforma progresista pudo hacerse lugar en un contexto punitivo.

Para ello, en la próxima sección se revisan los antecedentes sobre el caso y se considera el rol que los fundamentos morales han tenido en las explicaciones

previas de cambios en las políticas de drogas. Se propone la integración de dos perspectivas complementarias a la hora de operacionalizar el concepto: *Advocacy Coalition Framework*, desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith (1993), y la perspectiva de psicología evolutiva, introducida por Jonathan Haidt (2012). En la sección metodológica se presenta el *corpus* empírico sobre el cual se contrastará el modelo, compuesto por un trabajo de campo extensivo que integró observación participante, entrevistas en profundidad y análisis cualitativo de datos secundarios. Los hallazgos se organizan en torno a tres propuestas de ley presentadas en el parlamento para estudiar los fundamentos morales que distintos actores pusieron en juego y los instrumentos de política que de ellos derivaron. El artículo concluye señalando la existencia de dos corrientes complementarias y conflictivas: una centrada en la autonomía individual, con el cuidado y la libertad como los dos componentes fundantes, y una centrada en la integridad de la comunidad, con la autoridad y la justicia como principios fundamentales.

## 2. Antecedentes

El estudio de la reforma uruguaya ha despertado interés tanto dentro del país como internacionalmente. La mayoría de las investigaciones disponibles se han enfocado en comparar el diseño regulatorio con el existente en otras jurisdicciones, como los *coffee shops* holandeses, los clubes sociales de cannabis de España y Bélgica, o la venta de cannabis en varias localidades de Estados Unidos y Canadá. Estos estudios destacan el carácter más restrictivo del marco uruguayo y de mayor protagonismo del Estado en el diseño, a través de la imposición de cantidades máximas de adquisición, de tipos de cannabis disponibles, la prohibición de publicidad asociada y el registro estatal de sus consumidores (Montañés, 2014; Pardo, 2014; Decorte, Pardal, Quirolo, Boidi, Sánchez Avilés y Parés, 2017; Cerdá y Kilmer, 2017; Contreras y Rodríguez, 2018). Otras investigaciones se han enfocado en los *outputs* asociados a la regulación en términos de muertes en accidentes de tránsito (Nazif-Muñoz, Oulhote y Ouimet, 2020), uso en adolescentes (Rivera-Aguirre, Castillo-Carniglia, Laqueur, Rudolph, Martins y Ramírez, 2022) y cultivo doméstico (Aguiar y Musto, 2022; Queirolo, Álvarez, Soto y Cruz, 2022).

Otra línea de estudios se ha propuesto analizar el proceso social y político que dio lugar a la reforma. Repetto (2014) y Queirolo, Rossel, Álvarez y Repetto (2018) han definido el cambio como un proceso fuertemente *top-down*, destacando el liderazgo del Poder Ejecutivo para colocar el tema en agenda, mientras que para el mantenimiento del asunto en agenda, nuevos actores se tornaron relevantes. Según esta narrativa, la legalización de la marihuana se impuso a la ciudadanía, mayoritariamente en contra, como una herramienta de seguridad

pública. Por otro lado, autores como Sanjurjo (2013), Walsh y Ramsey (2015), Von Hoffmann (2015) y Musto (2018) han mostrado un rol más protagonista de la sociedad civil, identificando la existencia de «una fuerte y diversa coalición reformadora, compuesta de activistas cannábicos, legisladores, miembros del Poder Ejecutivo y actores internacionales» (Von Hoffmann, 2015, p. 11). Más allá de estos matices, existe consenso en señalar el respaldo y participación activa de quien era en ese entonces presidente del país, José Mujica, como un aspecto crucial en el debate público y en las posibilidades de éxito de la reforma.

El Advocacy Coalition Framework, desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith en 1993, es uno de los modelos de explicación de cambios en las políticas mejor articulados en los estudios precedentes sobre drogas. Además de para el caso uruguayo, ha sido utilizado por Kübler (2001) en su análisis de la reforma suiza de reducción de daños, por Martinón (2006) en su estudio sobre el desarrollo de la reducción de riesgos y daños en España, por Hughes (2007) en su investigación sobre la descriminalización del uso de drogas en Portugal y la Illicit Drug Diversion Initiative en Australia y por Labiano (2018) para estudiar los cambios vinculados al cannabis medicinal en Argentina.

De acuerdo a esta teoría, los procesos políticos no están dirigidos por individuos aislados, sino por coaliciones de actores que coordinan acciones a través del tiempo para que el cambio ocurra. Estas *advocacy coalitions* se organizan en torno a un sistema de creencias estructurado en tres niveles jerárquicos que definen cómo un determinado problema público y su posible solución se encuadran. Específicamente, las coaliciones tienden a compartir un núcleo central (*deep core*) de axiomas ontológicos y normativos fundamentales que definen una visión del individuo, la sociedad y el mundo. Diferentes fundamentos normativos estarán asociados a un núcleo político (*policy core*) de percepciones causales del problema en cuestión, estrategias básicas y posiciones políticas asociadas a las creencias más fundamentales. Por último, se encuentran los «aspectos secundarios», que involucran consideraciones instrumentales respecto a cómo implementar el *policy core* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). A pesar de la importancia clave de este núcleo central (*deep core*) de axiomas ontológicos y normativos para entender las reformas de las políticas de drogas, los fundamentos morales han permanecido relativamente subespecificados en las investigaciones previas. En particular, para el caso uruguayo, esta subespecificación ha derivado en una débil comprensión de las distintas posturas a favor de la regulación del cannabis y los conflictos asociados a ello.

En este artículo se propone la incorporación de herramientas de la psicología evolutiva para la definición del núcleo central o fundamentos morales. Retomando a Haidt (2012), en su análisis de la American Culture Wars se operacionalizan seis fundamentos morales, desarrollados como adaptaciones a amenazas y

oportunidades de larga data en la vida social. Dos de estos fundamentos, libertad y cuidado, se asocian generalmente con posturas progresistas sobre drogas. Alternativamente, las posturas conservadoras suelen estar relacionadas con un espectro más amplio de fundamentos morales que implican ideas de justicia, lealtad, autoridad y santidad. Aunque el ámbito moral varía entre culturas y al interior de cada una de ellas, en cualquier cultura dada, las controversias sobre política de cannabis —y más generalmente, sobre política moral y criminal— implicarían formas contrapuestas de vincularlo a alguno de estos fundamentos.

El fundamento de la *libertad* se desarrolló originalmente para resistir la dominación agresiva. Se define como la motivación para unirse como iguales con otros individuos oprimidos para resistir la tiranía y la opresión (Haidt, 2012). Como menciona Sanjurjo, la noción de que «la integridad y la autonomía del individuo son más importantes que el respeto a normas socioculturales» fue un aspecto aglutinador clave de la coalición reformista uruguaya (2013, p. 304). De forma similar, Kübler identificó que

los defensores de la reducción de daños consideran que la autonomía y la integridad del individuo son más importantes que el respeto de las normas socioculturales: los individuos desviados merecen ayuda como cualquier otra persona, pero deben ser libres de utilizarla o no. [2001, p. 631]

En su análisis del caso portugués, Hughes arribó a la conclusión de que

el objetivo primordial de la despenalización era reconocer los derechos humanos del consumidor de drogas. Por lo tanto, se consideraba responsabilidad de la sociedad satisfacer los derechos de los consumidores de drogas a la asistencia sanitaria y social. Aunque también se argumentó que la despenalización aumentaba el potencial de cohesión social, el énfasis principal se puso en los valores liberales. [2007, p. 236]

Como identifican estos antecedentes, la apelación a la libertad de los individuos para consumir psicoactivos o para utilizar ayuda de parte de la sociedad ha sido un elemento fundante de las coaliciones promotoras de la despenalización.

El fundamento del *cuidado* se ha desarrollado frente al reto adaptativo de proteger y cuidar a los vulnerables (Haidt, 2012). Como también refieren los antecedentes citados, junto con la libertad, el cuidado ha sido clave en la retórica política en torno a la reducción de daños. Aquí, la apelación es a la defensa de la integridad humana, respaldando la necesidad de cuidar a las personas, independientemente del libre uso de sustancias.

El fundamento *justicia* se centra en cuestiones de proporcionalidad y reciprocidad; se relaciona con las emociones morales que nos hacen pedir «ojo por ojo» (Haidt, 2012). La desproporcionalidad de las penas impuestas por delitos

de drogas ha tenido relevancia en los debates previos sobre políticas de drogas. Como señala Lai (2012),

los gobiernos de Argentina, Ecuador, Brasil, Reino Unido, Sudáfrica y Nueva Zelanda han iniciado revisiones de las leyes de drogas que consideran la proporcionalidad como una norma importante que deben cumplir los marcos de imposición de penas. La Unión Europea también ha utilizado argumentos de proporcionalidad en sus esfuerzos de armonización de los niveles de condena por delitos de tráfico de drogas. [p. 2]

El fundamento *lealtad* responde al reto adaptativo de formar coaliciones cohesionadas, fomentando el orgullo de grupo, la rabia contra los traidores, el patriotismo y el autosacrificio (Haidt, 2012). La lealtad es un fundamento moral clave de la política porque moviliza a la gente detrás de un proyecto o propuesta. Como en toda guerra, la lealtad y la traición han sido esenciales en la retórica de la «guerra contra las drogas». Como señala Nils Christie, las drogas son enemigos morales adecuados para unir al otro bando, ya que «un buen enemigo es aquel que se considera tan importante que los que luchan contra él pueden exigirle lealtad absoluta, así como el uso de poderes extraordinarios; la crítica se vuelve traicionera» (1986, p. 44).

El fundamento *autoridad* forja relaciones beneficiosas dentro de las jerarquías. Se relaciona con los sentimientos de respeto y temor (Haidt, 2012). Al igual que con la lealtad a la causa de la guerra contra las drogas, se ha hecho hincapié en la afirmación de la autoridad como fundamento moral clave de las políticas prohibicionistas. Así, la «crisis de las drogas y el crimen» (Garland, 2001) que comenzó en Estados Unidos durante la década de 1960 fue definida por la corriente política dominante como una «crisis de autoridad», resultado del *ethos* demasiado permisivo y hedonista de la sociedad moderna (Bennett, 1989).

El fundamento *santidad* tiene un rol beneficioso para evitar intoxicantes y prevenir infecciones; resuena con ideas de pureza y virtuosismo. Se ha descubierto que este fundamento moral de santidad frente a degradación es «crucial para entender las guerras culturales estadounidenses; en particular, sobre cuestiones biomédicas» (Haidt, 2012, p. 177). Curiosamente, otros grupos culturales también basan fuertemente su discurso político en este fundamento, situando, por el contrario, al cannabis como un vehículo clave para la pureza y el virtuosismo —alcanzando el estatus de «hierba sagrada»—, como en la religión Rastafari (Benard, 2007).

Así, podemos especificar los seis fundamentos morales que conforman el núcleo central de creencias que aglutina, une y divide coaliciones. Estas predisposiciones normativas estarán asociadas a diferentes núcleos de políticas específicas al área de interés. Cambios en este nivel son difíciles, pero pueden ocurrir;



particularmente, debido a fuertes experiencias personales o graves y sostenidas anomalías en los resultados esperados de la política. Finalmente, los aspectos secundarios se relacionan con los instrumentos elegidos para llevar adelante el núcleo de la política; son decisiones específicas del subsistema de la política pública, y su posibilidad de cambio es moderada, involucrando usualmente aspectos técnicos y administrativos. Dentro y entre las coaliciones, los intermediarios políticos tienen la importante función de mediar en el debate, manteniendo los conflictos dentro de límites aceptables y trabajando para lograr soluciones de compromiso frente a desacuerdos para que la coalición no se disuelva (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Dado que el sistema de creencias está jerárquicamente organizado, los actores tienden a rechazar información que vaya en contra de sus posiciones normativas más fundamentales; por lo tanto, es más probable que los aprendizajes y cambios al interior de una coalición ocurran solo respecto a los aspectos instrumentales y secundarios. Para que cambios atípicos o trascendentales puedan ocurrir, como la legalización del cannabis, es necesaria la presencia de «eventos externos» que cambien las relaciones de poder dentro de un sistema o que giren el foco de atención —y por lo tanto, de recursos— desde o hacia determinados problemas.

Este artículo busca hacer una contribución a la literatura, ofreciendo un análisis específico de los fundamentos morales que fueron puestos en juego en el debate uruguayo a favor de la regulación del cannabis.

### 3. Metodología

El diseño de investigación, un análisis de caso de corte cualitativo y descriptivo, busca explotar el hecho de que en un período de tiempo que va de febrero de 2011 a diciembre de 2013 se presentaron en el parlamento uruguayo tres proyectos de ley vinculados al tema: la primer propuesta, de «Regulación del cannabis para su consumo»<sup>1</sup> (2011), fue impulsada por la sociedad civil, en conjunto con legisladores del Frente Amplio (Sebastián Sabini y Nicolás Núñez), el Partido Colorado (Fernando Amado) y el Partido Independiente (Daniel Radío); el segundo proyecto, de «Control y regulación del Estado»<sup>2</sup> (2012), fue enviado por el Poder Ejecutivo del segundo gobierno del Frente Amplio, mientras que la tercera y última propuesta, de «Regulación y control del cannabis»<sup>3</sup> (2013), realizó una síntesis, incorporando elementos de ambos antecedentes. Esta estrategia de comparación dentro del caso de estudio permite clarificar las preferencias

1 Recuperado de: <[https://encod.org/app/uploads/2011/04/Regulacion\\_Uruguay.pdf](https://encod.org/app/uploads/2011/04/Regulacion_Uruguay.pdf)>.

2 Carpeta 1785/2012, repartido 945/2012.

3 Ley 19.172. Recuperado de: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013>>.

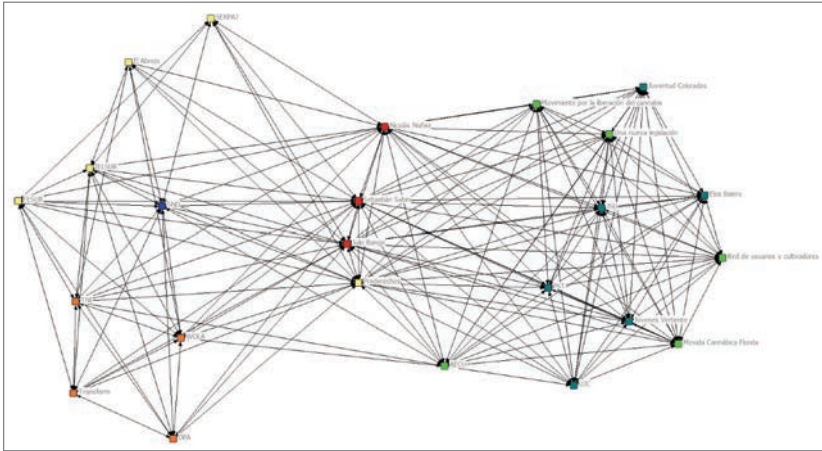
de herramientas de política pública que diferentes actores tuvieron en el debate (Capoccia y Kelemen, 2007).

La definición del período temporal, así como de la muestra de eventos considerados, se basó en la información recopilada en entrevistas a informantes calificados y observación participante. Entre agosto de 2013 y junio de 2015 se realizaron 50 entrevistas: 11 a representantes del Poder Legislativo del Uruguay de los partidos Frente Amplio, Partido Colorado, Partido Nacional y Partido Independiente; 4 fueron realizadas con representantes del Poder Ejecutivo; 1 entrevista con un miembro del poder judicial; 16 entrevistas con representantes de la sociedad civil uruguaya; 13 entrevistas con representantes de la sociedad civil internacional, y 5 con profesionales especializados en el tema.

La técnica de observación participante fue clave para la selección de la muestra de documentos secundarios de análisis y para obtener acceso a documentos privados o semiprivados. Se consideraron los documentos elaborados en el marco de 11 eventos identificados como relevantes dentro del período: los Diálogos Informales sobre Drogas, organizados en Uruguay por la sociedad civil internacional en febrero de 2011 y de 2013; las reuniones organizativas de la marcha mundial por la legalización de la marihuana, realizada anualmente en mayo de 2011 y 2012, así como del Debate Nacional sobre Drogas, realizado en agosto de 2011, ambos eventos organizados por la sociedad civil uruguaya; el grupo de expertos para la redacción de la nueva ley, convocado por la Secretaría Nacional de Drogas del Uruguay, que funcionó entre junio de 2012 y diciembre de 2013; las reuniones de la Coordinadora Nacional por la Legalización/Regulación de la marihuana, realizadas entre junio de 2012 y diciembre de 2013, que nucleó a grupos de la sociedad civil uruguaya; el *workshop* en comunicación estratégica para la regulación del cannabis, realizado en febrero de 2013 por la sociedad civil internacional; las campaña «Regulación responsable», realizada entre febrero y diciembre de 2013, coorganizada por la sociedad civil nacional e internacional, y los *workshops* para la implementación de la ley realizados en Montevideo y en octubre en Denver, Estados Unidos, organizados por la sociedad civil internacional. Como forma de operacionalizar la existencia de una coalición reformista, se sistematizó la organización y participación de actores políticos en esta muestra de eventos, en tanto evidencia de acción coordinada a través del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Utilizando el *software* de análisis de redes UCINET 6 (Borgatti, Everett, y Johnson, 2013), se presenta un diagrama de redes que aproxima visualmente las subgrupos dentro de la coalición. Los vínculos entre los actores representan la participación conjunta en dichos eventos. De este modo, grupos que participaron en muchas actividades juntos aparecen más cerca en el diagrama; grupos que no compartieron reuniones no están conectados por ningún *link*.

**Figura 1. Diagrama de redes de la coalición reformista, Uruguay (2011-2013)**



*Fuente: elaboración propia.*

A la derecha del diagrama puede observarse a las agrupaciones nucleadas en la Coordinadora Nacional por la Legalización de la marihuana. En verde claro se representan las organizaciones de cultivadores, centradas en activismo cannábico exclusivamente. En verde oscuro, las organizaciones políticas, en su mayoría sectores jóvenes de diferentes corrientes del Frente Amplio (MPP, Vertiente, Comunistas, Socialistas y PST), así como Juventud Colorados. A la izquierda del diagrama se representan, en amarillo, organizaciones de la sociedad civil uruguayas que no tienen a la legalización del cannabis como orientación exclusiva: SERPAJ, El Abrojo, IELSUR, FESUR y Proderechos. En naranja, las organizaciones internacionales involucradas en el proceso doméstico: TNI, WOLA, Transform y DPA. Estas agrupaciones se nuclearon en torno a las actividades promovidas por la Secretaría Nacional de Drogas, representada en azul; en particular, por su secretario general, Julio Calzada, y por quien se convirtiera posteriormente en el primer presidente del Instituto de Regulación y Control del Cannabis, Augusto Vitale. En el centro aparecen los tres representantes que oficiaron de emprendedores legislativos de la reforma por el Frente Amplio: Sebastián Sabini, Julio Bango y Nicolás Núñez. AECU y Proderechos son las dos organizaciones identificadas que integraron tanto el subgrupo vinculado a la SND —por ejemplo, el grupo de expertos para la redacción de la nueva ley— como la Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana.

Con el objetivo de contrastar la posición pública del Poder Ejecutivo uruguayo, y en particular del entonces presidente, José Mujica, fueron procesadas las transcripciones de la discusión parlamentaria, el documento «Estrategia por la

vida y la convivencia» (Presidencia, 2012), elaborado por el Gabinete de Seguridad del gobierno y en el que se presenta la iniciativa del Ejecutivo, y las transcripciones del programa de radio «Habla el presidente», en el que Mujica se manifestó extensamente sobre sus razones para apoyar la regulación del cannabis (en particular, las columnas del 20.12.2012, 24.1.2013, 14.3.2013, 7.5.2013, 1.8.2013 y 6.8.2013). Las transcripciones y documentos fueron codificados y procesados con la asistencia del *software* de análisis cualitativo NVivo.

## 4. Hallazgos

Al indagar sobre los orígenes históricos de la legalización, en las entrevistas se destaca la represión de los consumidores, entre otros jóvenes «desviados», como los homosexuales o los *punkis* (Sempol, 2013), como un elemento clave del movimiento. A la salida de la dictadura cívico-militar del Uruguay (1973-1981), las brigadas antsubversión y antidrogas estaban profundamente entrelazadas, y la represión ilegal fluía entre el ámbito político y el de las políticas de drogas. El conflicto entre una policía autoritaria y los usuarios de drogas perduró luego de oficialmente terminada la dictadura: «[El consumo de cannabis] era la excusa fácil para controlar, reprimir, cachear y disgregar grupos de jóvenes que se reunían en las calles [...], abriendo una puerta al abuso policial, al despotismo policial» (miembro de la sociedad civil nacional [id17], entrevista).

Como afirma el historiador uruguayo Diego Sempol en su investigación sobre el movimiento LGTBI: «Nosotros [los jóvenes activistas] pasamos por la dictadura pensando que nos habíamos liberado, pero había un autoritarismo feroz ya arraigado, internalizado. Los uruguayos somos especialistas en ser policías de nosotros mismos» (Sempol, 2013, p. 71). Para los activistas que abogaban por la legalización, el cannabis —al igual que el aborto y los derechos de la diversidad sexual— simbolizaba una rebelión contra los «ciudadanos respetables». Retóricamente, el problema se enmarcaba contra un orden público jerárquico y arbitrario en el que, por ejemplo, las relaciones heterosexuales o el consumo de alcohol eran honorables, pero las relaciones homosexuales y el consumo de cannabis eran, en el mejor de los casos, tolerados, siempre que se mantuvieran en privado. Con la libertad como fundamento moral vinculante, una agenda secularizada de «nuevos derechos» se alzó como voz disidente en una sociedad en la que las únicas violaciones de derechos humanos consideradas moralmente legítimas para politizar eran las relacionadas con la transición democrática y la persecución de los partidos políticos durante la dictadura (Musto, 2018). Como lo definió un miembro de la sociedad civil en las entrevistas, recordando los inicios: «Lo importante de este tema no es el cannabis o las drogas como tales. El cannabis es la punta de lanza de una revolución cultural [...]. Lo que permite el tema de las

drogas es avanzar hacia una sociedad más liberal» (miembro de la sociedad civil nacional [id17], entrevista).

La libertad es un principio extensivamente identificado como fundamento moral aglutinador de coaliciones vinculadas a la despenalización de las drogas, tanto en Uruguay como en otros países del mundo. La peculiaridad del caso uruguayo es que, de manera similar a lo que Grund y Breeksema (2013) encontraron para el caso holandés, la legalización del cannabis llegó por primera vez a la conciencia pública uruguaya como un conflicto generacional, en el contexto cultural más amplio de liberalización de los estilos de vida y sistemas de valores, bajo el lema de una «nueva agenda de derechos». Esta nueva agenda desempeñó un papel clave como clivaje de opinión pública entre un bloque laico «progresista» y otro confesional «conservador». Así, por ejemplo, el estudio realizado en Uruguay por Cruz *et al.* (2018) muestra cuantitativamente cómo, controlando variables vinculadas a factores demográficos, experiencias personales y creencias, el factor más fuertemente vinculado al rechazo a la reforma del cannabis es el de las creencias religiosas; manteniendo el resto de los factores constantes, los autopercebidos ateos son quienes más apoyan su legalización. A conclusiones similares arribaron Cao y Zhao en su estudio comparativo del impacto de la cultura en la aceptación de las drogas blandas —incluido el cannabis— en Europa: «La religiosidad tiene un efecto restrictivo significativo. Las personas más religiosas, menos educadas y menos individualistas son menos tolerantes con el consumo de drogas blandas y otros tipos de desviación ascética, como la prostitución y la homosexualidad» (2012, p. 303).

En paralelo a la consolidación de esta «nueva agenda de derechos», basada en la libertad, la década de 1990 fue también el escenario de un proceso de transferencia internacional de políticas de reducción de daños que comenzó a consolidarse en Uruguay a partir del gobierno de Jorge Batlle Ibáñez, del Partido Colorado (2001-2005). Existe un fuerte consenso en la literatura (Garat, 2013; Walsh y Ramsey, 2015; Von Hoffmann, 2015), apoyado además por los participantes de mi investigación, de que en este período las políticas de drogas uruguayas atravesaron una profunda revisión hacia la adopción de la «reducción de daños» como marco político oficial.

Acuñado originalmente en Europa occidental, la reducción de daños da prioridad a la gestión de riesgos y daños por sobre la abstinencia del consumo, como hace la prohibición. Como paradigma político, la reducción de daños tiene sus principales raíces filosóficas en el humanitarismo y el libertarismo (Newcombe, 1992). Así, junto con la libertad, el cuidado a los consumidores de drogas empezó a ser considerado como un valor a respaldar políticamente.

A modo de ejemplo, Julio Calzada, quien en 2011 se convirtió en el secretario general uruguayo de la Comisión Nacional de Drogas, uno de los principales

artífices de la ley de regulación del cannabis, reflexionaba así en una entrevista sobre sus motivaciones para involucrarse en la reforma de las políticas de drogas desde la sociedad civil:

Después de la dictadura, los consumidores de drogas eran llevados al Vilardebó [institución pública de salud mental] y eran «tratados» con *electroshocks* y ese tipo de cosas [...]. Empezamos a ver que había un trabajo social necesario que nos hacía distinguir entre el consumo de drogas como una cuestión de derechos civiles del consumo de drogas en sí. Este consumo de drogas no era un acto rebelde; había gente que se estaba haciendo mucho daño [...]. Entonces empezamos a hacer algo que para nosotros no tenía nombre, que era trabajar con usuarios de drogas en sus propias circunstancias. Era un trabajo más social que sanitario. Este asunto de la «reducción de daños» vino mucho después; conceptualmente, ya estábamos haciendo algo que acabó etiquetándose como «reducción de daños». [Poder Ejecutivo, miembro de la Secretaría Nacional de Drogas (id12), entrevista]

Como plantea el entrevistado, para los grupos de reducción de daños que trabajaban en el país, el problema del consumo de drogas no se enmarcaba como una cuestión de libertades; como un acto de rebeldía contra los antiguos «ciudadanos respetables», tal y como lo enmarcaba el activismo de la nueva agenda de derechos. En este caso, el principal fundamento moral vinculante era la protección y el cuidado de jóvenes que se hacían daño a sí mismos.

El proyecto de ley de «Regulación del Cannabis para su Consumo» elaborado en el 2011 por organizaciones de la sociedad civil y una alianza interpartidaria entre miembros progresistas del Frente Amplio, el Partido Independiente y el Partido Colorado sintetiza los principales consensos dentro de la coalición reformista; tenía como objetivo principal «actualizar el marco legal a la manifestación de las conductas de consumo de cannabis, [...] aceptándolo como un hábito social común» (Regulación del Cannabis para su Consumo, 2011, p. 1). Se buscaba resolver la contradicción legal que «obliga a los ciudadanos que desean consumir a infringir la ley, al no disponer de ningún medio legal para acceder a ella» (ibídem, p. 2), habilitando el cultivo personal de hasta ocho plantas de cannabis, ya sea a nivel doméstico o en clubes sociales de cannabis. Con esta propuesta de ley en la mano, la Marcha Mundial de la Marihuana —versión uruguaya realizada en mayo de 2012— marchó desde la céntrica plaza Libertad hasta las puertas del Palacio Legislativo, bajo la proclama «Liberar a los presos por plantar: el Parlamento tiene la palabra».

## La irrupción del poder ejecutivo

El 20 de junio de 2012, el Gabinete de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo, creado por el gobierno de Mujica (2010-2015), presentó en conferencia

de prensa su «Estrategia por la vida y la convivencia» para «vencer el miedo en la sociedad» (Presidencia, 2012, p. 1). Esta estrategia se proponía confrontar la sorpresa cultural (Robinson, 2014) provocada por la disyunción gradual pero resistente entre las expectativas y la realidad percibida por el gobierno progresista. La expectativa era que después de diez años de gobierno en un contexto de economía en crecimiento, las políticas sociales desplegadas en favor de los grupos más vulnerables de la sociedad deberían haber contenido la delincuencia. Sin embargo, la realidad fue la de la violencia en continuo aumento (Ministerio del Interior, 2022). Así, el factor externo de la paradoja del delito creciente en sociedades económicamente prósperas terminó por alcanzar un punto crítico; se razonó que las políticas criminales implementadas hasta entonces carecían de fundamentos sólidos.

La estrategia incluía una batería de quince medidas de actualización normativa entre las que se propuso la creación de un monopolio estatal de la venta de cannabis y el aumento de penas por tráfico de pasta base. Esta propuesta se inscribía en un contexto de política criminal más general en el que los procedimientos judiciales por delitos de drogas venían en significativo aumento en Uruguay (pasaron del 2,5 % del total en 2003 al 12 % en 2012, cuando se realiza la propuesta). En comparación con otros delitos, los delitos de drogas eran castigados con prisión en mayor medida; más del 80 % de los procesamientos por leyes de drogas eran con prisión. Respecto al monto promedio de la pena, se asimilaban a los delitos con violencia hacia las personas, con un promedio de 26 meses; eran el tercer delito en cantidad de tiempo, después del homicidio y la rapiña (Baudean, 2017). En el período 2011-2014, la mayor proporción de estos procesamientos eran por cocaína (43 % en 2011 y 44 % en 2014), pero una proporción importante la representaban el cannabis, que aumenta de 34 % en 2011 a 40 % 2014, y la pasta base, que disminuye de 20 % a 16 % (Bardazano y Salamano, 2016). Esta política criminal redundó en el aumento explosivo de la población privada de libertad, generando una de las tasas de prisonización más altas de Latinoamérica y dentro las treinta mayores a nivel mundial (Walmsley, 2019; Gambetta, Musto, Trajtenberg y Vigna, 2019). Como muestran los antecedentes, aun bajo la «era progresista», los sucesivos gobiernos de izquierda han reafirmado el incremento de la punitividad en América Latina, no solo en Uruguay (Sozzo, 2016).

Un nuevo punto de inflexión comenzó a partir del 2018; en particular, a partir de la sanción de la Ley de Urgente Consideración (n.º 19.889), en 2020, que aumentó la pena mínima para los delitos de drogas a dos años, volviéndolos inexcusables. Esta modificación en particular fue apoyada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria —gobierno y oposición—, lo que ilustra el sostenido consenso punitivo en el sistema político-judicial. En gran parte del continente, «el incremento de la población de mujeres en prisión en

América Latina no puede explicarse por el crecimiento de la población de mujeres en general, o simplemente mediante el aumento del número total de personas encarceladas. Más bien, el factor que alimenta las cifras mostradas anteriormente es la adopción de leyes punitivas sobre drogas que afectan desproporcionadamente a las mujeres» (Youngers, García y Manzur, 2020 p. 11)

Como afirma Repetto (2014), la preocupación por la seguridad pública fue una ventana de oportunidad para la entrada del tema en la agenda nacional e internacional; «este encuadre de seguridad pública fue clave para el éxito de la reforma» (Queirolo *et al.*, 2018 p. 11). Asimismo, controlando factores demográficos y de afinidad ideológica, dos ideas resultan centrales para entender la oposición pública a la reforma: la creencia de que la regulación del cannabis iba a empeorar la seguridad pública y la creencia de que la marihuana es la puerta de entrada a drogas más duras, como la pasta base (Cruz *et al.*, 2018).

Sin embargo, la actitud del Poder Ejecutivo de encuadrar la regulación del cannabis como una herramienta de seguridad pública suscitó una serie de conflictos incluso dentro de la coalición reformista, que presionaba a favor de la regulación del cannabis a nivel legislativo. Así, por ejemplo, tras un largo y tenso debate, los grupos de la sociedad civil que impulsaban el proyecto de ley de «Regulación del cannabis para su consumo» acabaron acordando un tibio apoyo al gobierno, declarando públicamente que «sí celebramos que el gobierno se involucre en la discusión, pero esto de ninguna manera debe convertirse en un retroceso en el debate [...]. El autocultivo y los clubes sociales de cannabis son el punto de partida» (Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana, comunicado de prensa, 20.7.2012).

Como predicen los teóricos de las «políticas morales», el problema no estaba solo en las herramientas de política pública que impulsaba el gobierno, sino, principalmente, en los fundamentos morales que las respaldaban. Al referirse al consumo de drogas, lejos de apelar a la libertad como principio fundante, Mujica recurría en gran medida a la «santidad». Para Mujica, el consumo de drogas era una «enfermedad consumista» (Mujica, 20.12.2012), y su caracterización estaba llena de metáforas descendentes, como la de «enterrarse en» (Mujica, 1.8.2013) o «hundirse en» (Mujica, 24.1.2013) el vicio. Mujica, incluso, llega a afirmar que «estamos lejos de aquellos que piensan que el uso de cualquier tipo de estupefaciente tiene algún tipo de beneficio, como dicen algunos» (Mujica, 20.12.2012). Cuando ocasionalmente hacía algún tipo de distinción entre drogas, siempre comparaba el cannabis en particular, o las drogas ilegales en general, con el alcohol y el tabaco, en un esfuerzo de naturalización, para argumentar que «los humanos como género somos débiles y hacemos cosas contra nuestra propia salud» (Mujica, 20.12.2012). Por lo tanto, los consumidores no deben ser castigados, sino tratados, por su propio bien: «Se trata de una batalla por la salud



pública [...]. Porque el flagelo está ahí. Entonces, es mejor regular el cannabis, sacándolo de las sombras, para identificar a sus adictos y, eventualmente, tratarlos, en casos de consumo excesivo» (Mujica, 1.8.2013).

Sin embargo, el énfasis del Poder Ejecutivo estaba puesto en el comercio ilegal de drogas y no en los consumidores. Mujica enmarcaría el narcotráfico como un fenómeno económico, con políticas orientadas a la represión que potencian las cualidades de alto riesgo y rentabilidad del mercado. Se trata de un claro caso de lógica del «mal menor», donde «peor que el veneno de la adicción es el veneno del narcotráfico», como repitió continuamente en las columnas de opinión analizadas (Mujica, 20.12.2012, 24.1.2013, 14.3.2013, 7.5.2013, 1.8.2013 y 6.8.2013).

Apelando al fundamento moral de la justicia, la principal racionalidad del Poder Ejecutivo uruguayo fue alentar una discusión regional sobre las políticas prohibicionistas de drogas. Aquí, la regulación del cannabis se avala como un subproducto de la preocupación por el tráfico y la producción de cocaína. Este fundamento de justicia entra en conflicto con la desproporcionalidad de los costos que implica el actual marco internacional, donde, como él mismo define,

los mayores índices de consumo se dan en EE. UU. y en las zonas industrializadas ricas del mundo. Pero la guerra contra las drogas ha deformado especialmente la historia de los países pobres [en términos de convivencia] [...]. Los hechos demuestran el fracaso constante y permanente de la vía represiva. Las únicas empresas multinacionales de claro origen latinoamericano que se han impuesto en el mundo son las relacionadas con el tráfico de cocaína. [Mujica, 24.1.2013]

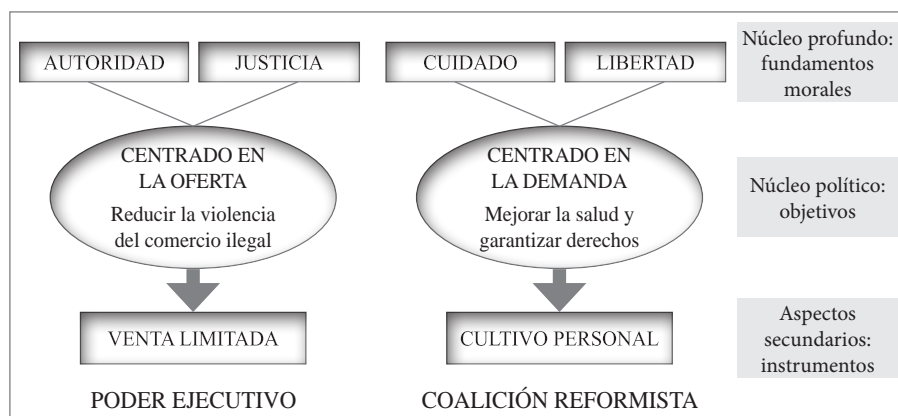
Así, para el Poder Ejecutivo uruguayo, el problema se presenta no como uno de derechos humanos de usuarios individuales, sino desde una perspectiva comunitaria. El tráfico ilegal de drogas implica la amenaza de una «rebelión», como han sugerido autores como Garzón-Vergara (2012) o Durán-Martínez (2015). Aquí, el tercer fundamento moral político clave invocado es la reivindicación de la autoridad del Estado frente a un fenómeno criminal que se percibe como subversivo de las tradiciones, instituciones y valores que proveen estabilidad en la sociedad. En términos de Mujica, el narcotráfico ilegal «destruye la sociedad, destruye sus mejores costumbres y tradiciones» (Mujica, 24.1.2013), por sus efectos de derrame.

Según esta visión, el narcotráfico tiene, en primer lugar, efectos de derrame, «como un monumental hecho económico que agranda la corrupción y las finanzas ilegales a través del lavado de dinero» (Mujica, 24.1.2013). En segundo lugar, se considera que el narcotráfico tiene efectos de derrame sobre el propio mundo del delito, que se vuelve cada vez más violento, a través del método «plata o

plomo» (Mujica, 20.12.2012) en las cárceles. Aquí, a las personas se les dan dos opciones: aceptar un soborno (plata) o enfrentarse al asesinato (plomo).

De este modo, el evento externo de la «paradoja estructural del delito» que subyace a la preocupación por la seguridad pública del Ejecutivo uruguayo impulsa a la regulación del cannabis, enmarcado a nivel discursivo en dos fundamentos morales: la justicia y la autoridad. Por lo tanto, a nivel de núcleo político cercano, el problema se definió enfatizando fuertemente el lado de la oferta y no el del consumidor, como lo había hecho la coalición. En otras palabras, el principal objetivo que debería tener la regulación es la reducción de la violencia relacionada al tráfico de drogas. En consecuencia, a nivel de diseño o aspectos instrumentales, se propuso un monopolio estatal; habilitar un medio legal de producción, distribución y venta de cannabis se entendió como la única forma de competir económicamente con el narcotráfico. Se propuso un registro de compradores y la implementación de límites de compra para frenar la reventa ilegal y el consumo excesivo. De este modo, se recurrió una vez más al enfoque laico uruguayo de larga data sobre las drogas y otros «vicios sociales». Apoyándose en la «fe civil» en un Estado paternalista, la regulación de la venta de cannabis se propuso como un nuevo contrato social, independientemente de las afinidades e ideologías de los partidos. La figura 2 sintetiza las posiciones contrapuestas a favor de la regulación, identificadas para el caso uruguayo.

**Figura 2. Sistema de creencias jerárquico a favor de la regulación del cannabis, Uruguay**



*Fuente: elaboración propia.*

De este modo se observa que el contexto más amplio de paradoja punitiva se tradujo en el subsistema del debate público sobre la reforma de la política de cannabis en un espectro de fundamentos morales más amplios que los observados en investigaciones previas; en este caso, no solo la libertad y el cuidado,

reiteradamente asociados con movimientos de despenalización del autoabastecimiento de usuarios: la autoridad y la justicia también fueron convocados para un cambio que incluyera un esquema de venta legal de cannabis. El problema fue así no solamente definido como uno de autonomía de usuarios individuales, sino también desde la ética de la protección de la comunidad y sus tradiciones.

Sin embargo, los diferentes encuadres de por qué y cómo regular el cannabis provocaron importantes tensiones para la acción colectiva hacia el final del período. Intensas negociaciones fueron necesarias para mediar entre ambas posturas y mantener el problema en la agenda. Para contener el conflicto dentro de límites tolerables resultó clave el rol de los mediadores, como Julio Calzada y Sebastián Sabini —este último, representante del mismo sector político que el presidente Mujica—, integrando la postura del Ejecutivo con la de los distintos subgrupos dentro la coalición y hacia el Poder Legislativo. En último término, en un contexto de opinión pública mayoritariamente en contra de la legalización, quienes apoyaban la reforma debían llegar a «soluciones de compromiso» para mantener alguna chance de éxito político. Como muestran los antecedentes (Repetto, 2014; Von Hoffmann, 2016; Musto, 2018), el trabajo articulado de activistas nacionales e internacionales, miembros del gobierno, profesionales y cultivadores de cannabis fue clave para la consecución de una propuesta que sintetizara las posturas en juego.

A continuación se presentan dos afirmaciones relevadas en distintas instancias de observación durante mi trabajo de campo que evidencian el delicado equilibrio del proceso de negociación. Por un lado, Sebastián Sabini, legislador proveniente del sector del presidente y emprendedor político clave en la nueva agenda de derechos, reconoció:

Después del anuncio de la estrategia por la vida y la convivencia hablé con [el ministro del Interior Eduardo] Bonomi y Lucía [Topolansky, senadora y pareja de Mujica], sobre el tema del autocultivo. Les expliqué que estratégicamente no podíamos permitirnos estar en contra del movimiento social y del activismo cannábico dejando afuera el autocultivo, porque, en realidad, serían los únicos que apoyarían una propuesta de legalización del cannabis. [Poder Legislativo, miembro del Frente Amplio, comunicación personal]

Por otro lado, desde la perspectiva de uno de los principales grupos de activismo cannábico del país, se sostenía:

Nosotros pensamos que aunque no estamos de acuerdo con muchos de los puntos del Poder Ejecutivo, lo que explica por qué no vamos a apoyar abiertamente su propuesta, tampoco vamos a declarar públicamente en contra, transformándonos en un obstáculo. Nuestra posición es la de tratar de cambiar algunos aspectos del contenido en conversaciones directas con los involucrados y no a través de la prensa. [Miembro de la sociedad civil nacional (id23), comunicación personal]

Luego de un arduo proceso de negociación, la ley 19.172, aprobada en diciembre del 2013, incluyó tanto el cultivo doméstico como los clubes sociales de cannabis y un esquema de venta con licenciarios controlados por el gobierno para la adquisición del producto en farmacias. Se aprobó con 50 votos a favor y 49 en contra en la cámara baja, y con 16 votos a favor y 14 en contra en la cámara alta. Al igual que en toda la agenda de derechos, fue el voto en bloque del Frente Amplio, con mayoría parlamentaria, el que transformó la regulación del cannabis en un nuevo elemento del marco político uruguayo en materia de drogas.

## 5. Conclusión

Investigaciones previas respaldan la existencia de una coalición reformadora compuesta por activistas nacionales e internacionales, legisladores, profesionales y miembros del Poder Ejecutivo como uno de los actores clave detrás de la regulación del cannabis en Uruguay. Sin embargo, el importante rol de los fundamentos morales aglutinando dicha coalición ha permanecido poco especificado, así como el de los conflictos que de ellos derivaron. Este artículo buscó hacer una contribución a este cuerpo de estudios mostrando qué fundamentos se pusieron en juego a favor de la regulación del cannabis y qué consecuencias tuvieron para las herramientas de política pública negociadas.

Complementando la perspectiva de la Advocacy Coalition Framework con herramientas de psicología evolutiva planteadas por Haidt, se propuso un modelo para el análisis transcultural de cambios en las políticas de drogas, identificando seis fundamentos morales que componen el núcleo central de las coaliciones promotoras. Dos de estos fundamentos, *libertad* y *cuidado*, se asocian generalmente con posturas de despenalización y reducción de daños. Alternativamente, las posturas conservadoras suelen estar relacionadas con un espectro más amplio de fundamentos morales que implican ideas de *justicia*, *lealtad*, *autoridad* y *santidad*.

En el caso uruguayo, sin embargo, fue la novedosa integración de una perspectiva centrada en la libertad y el cuidado de los usuarios, junto a un encuadre orientado hacia la oferta de drogas, con la autoridad y la justicia a la cabeza, lo que dio sustento al nuevo marco legal. Seguridad y salud pública se derivaron de estos fundamentos a través de los instrumentos de cultivo doméstico, clubes de cannabis y adquisición en farmacias. En un contexto de creciente preocupación por la paradoja del delito creciente en sociedades económicamente prósperas, en el debate uruguayo pudo observarse un espectro de fundamentos morales más amplios que los identificados en investigaciones previas.

Sin embargo, la cultura siempre es un asunto de conflicto (Nelken, 2004), y diferentes actores definen el problema y tienen el poder de imponer esas definiciones de forma diferente. Este diferente encuadre trajo conflictos importan-

tes aun entre quienes apoyaban la regulación del cannabis. Los actores políticos tuvieron que mediar entre las distintas posiciones en juego, manteniendo los conflictos dentro de límites aceptables para hacerle frente a una opinión pública mayoritariamente en contra de la regulación legal del cannabis.

En un contexto latinoamericano en el que el vínculo droga-delito acapara una parte importante de las preocupaciones ciudadanas y se debaten formas alternativas de enfrentar el problema, una mejor comprensión de los fundamentos morales puede ser útil para ampliar el espectro de opciones disponibles hacia la política criminal.

## Referencias

- AGUIAR, S.; COITIÑO, M.; LEMOS, F., y MUSTO, C. (2021). Marijuana in the media during the regulation era in Uruguay, 2013-2017. En D. Corva y J. S. Meisel (coords.), *The Routledge Handbook of Post-Prohibition Cannabis Research*. Oxfordshire, Reino Unido: Routledge.
- AGUIAR, S., y MUSTO, C. (2022). The regulation backyard: home growing Cannabis in Uruguay. En *Contemporary Drug Problems*, 49 (4), 478-490.
- AROCENA, F., y AGUIAR, S. (2017). Tres leyes innovadoras en Uruguay: Aborto, matrimonio homosexual y regulación de la marihuana. *Revista de Ciencias Sociales*, 30 (40), 43-62.
- BARDAZANO, G., y SALAMANO, I. (2016). Por el lado más fino. Privación de libertad y legislación sobre drogas en Uruguay. *Judicatura*, 60, 51-94.
- BAUDEAN, M. (2017). *Línea de base para la evaluación y el monitoreo de la regulación del cannabis recreativo en Uruguay. Objetivo seguridad y convivencia*. Montevideo, Uruguay: Monitor Cannabis.
- BENARD, A. (2007). The Material Roots of Rastafarian Marijuana Symbolism. *History and Anthropology*, 18 (1), 89-99.
- BENNETT, W. (1989). Restoring authority. *New Perspectives Quarterly*, 6, 4-7.
- BORGATTI, S.; EVERETT, M., y JOHNSON, J. (2013). *Analyzing Social Networks*. Londres, Reino Unido: SAGE Publications.
- BOTTINELLI, O., y BUQUET, D. (2010). El aborto en la opinión pública uruguaya. Cuadernos Aporte al debate en salud, ciudadanía y derechos. Montevideo, Uruguay: MYSU. Recuperado de: <<https://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2014/12/Descargue-aqui-Aborto-en-la-op-p%C3%BAblica.pdf>>.

- CAO, L., y ZHAO, Z. R. (2012). The impact of culture on acceptance of soft drugs across Europe. *Journal of Criminal Justice*, 40 (4), 296-305.
- CAPOCCIA, G., y KELEMEN, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59 (3), 341-369.
- CERDÁ, M., y KILMER, B. (2017). Uruguay's middle-ground approach to cannabis legalization. *International Journal of Drug Policy*, 42, 118-120.
- CHRISTIE, N. (1986). Suitable enemies. En H. Y. Bianchi y R. Von Swaaningen (eds.), *Abolitionism: toward a non-repressive approach to crime*. Ámsterdam, Países Bajos: Free University Press.
- CONTRERAS, J., y RODRÍGUEZ, P. M. (2018). El problema mundial de las drogas: un análisis comparado de la política de cannabis en Uruguay y Canadá. *Tle-Melaua. Revista de Ciencias Sociales*, 48, 343-363.
- CRUZ, J. M.; BOIDI, M.<sup>a</sup> F., y QUEIROLO, R. (2018). Saying no to weed: Public opinion towards cannabis legalization in Uruguay. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 25 (1), 67-76.
- DECORTE, T.; PARDAL, M.; QUEIROLO, R.; BOIDI, M.<sup>a</sup> F.; SÁNCHEZ AVILÉS, C., y PARÉS, O. (2017). Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 43, 44-56.
- DURÁN-MARTÍNEZ, A. (2015). From acquiescence to rebellion? South America and the Global Drug Control Regime. En A. Idler y J. C. Garzón, *The International Drug Control Regime in the Twenty-first Century* (pp. 133-161). Boulder, Colorado, Estados Unidos: Lynne Rienner Press.
- ENGELI, I.; GREEN-PEDERSEN, C., y THORUP LARSEN, L. (2013). The puzzle of permissiveness: understanding policy processes concerning morality issues. *Journal of European Public Policy*, 20 (3), s/pp.
- FACTUM (2013). Las dudas y contradicciones de la sociedad sobre la legalización de la marihuana. Eduardo Bottinelli, en diálogo con Fernando Vilar. Recuperado de: <<https://portal.factum.uy/analisis/2013/ana131004.php>>.
- GAMBETTA, V.; MUSTO, C.; TRAJTENBERG, N., y VIGNA, A. (2019). Actitudes hacia el castigo penal: ¿qué tan punitivos somos los uruguayos? En V. Filardo (coord.), *El Uruguay desde la sociología: 17.ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología* (pp. 201-224). Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.

- GARAT, G. (2013). *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueoros/uruguay/10001.pdf>>.
- GARLAND, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- GARZÓN VERGARA, J. (2012). *La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican*. Washington, D. C., Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado de: <[https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Garzon.Rebellion.ESP\\_.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Garzon.Rebellion.ESP_.pdf)>.
- GRUND, J.-P., y BREEKSEMA, J. (2013). *Coffee shops and compromise. Separated illicit drug markets in the Netherlands*. Nueva York, Estados Unidos: Open Society Foundations.
- HAIDT, J. (2012). *The righteous mind. Why good people are divided by politics and religion*. Nueva York, Estados Unidos: Vintage Books.
- HUGHES, C. (2007). «Overcoming obstacles to reform: Making and shaping drug policy in contemporary Portugal and Australia». PhD thesis. Parkville, Victoria, Australia: University of Melbourne.
- KNILL, C. (2013). The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective, *Journal of European Public Policy*, 20 (3), 309-317.
- KÜBLER, D. (2001). Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 623-641.
- LAQUEUR, H.; RIVERA-AGUIRRE, A.; SHEV, A.; CASTILLO-CARNIGLIA, Á.; RUDOLPH, K. E.; RAMÍREZ, J.; MARTINS, S. S., y CERDÁ, M. (2020). The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy*, 80, s/pp.
- MARTINÓN, R. (2005). «Las políticas de drogas en España (1982-1996) a través del marco de las coaliciones promotoras. Un estudio del cambio en las políticas públicas». Tesis de doctorado. Getafe, Madrid, España: Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología.
- MEIER, R., y GEIS, G. (1997). *Victimless Crime?: Prostitution, drugs, homosexuality, abortion*. Washington, D. C., Estados Unidos: Roxbury Publishing Company.

- MINISTERIO DEL INTERIOR (2022). Informe de homicidios y de rapiñas y hurtos. Datos nacionales completos. Recuperado de: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadísticas>.
- MONTAÑÉS, V. (2014). *Rompiendo el hielo. La regulación del cannabis en Países Bajos, Colorado y Uruguay*. San Sebastián, País Vasco, España: Fundación Renovatio.
- MOONEY, C. Z. (1999). The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction. *Policy Studies Journal*, 27 (4), 675-680.
- MUSTO, C. (2018). «Regulating Cannabis Markets: The construction of an innovative drug policy in Uruguay». Tesis de doctorado. University of Kent, Utrecht University. Recurso en línea. Recuperado de: <https://kar.kent.ac.uk/68477/>.
- NAZIF-MUÑOZ, J. I.; OULHOTE, Y., y OUIMET, M. C. (2020). The association between legalization of cannabis use and traffic deaths in Uruguay. *Addiction*, 115 (9), 1697-1706.
- NELKEN, D. (2004). Using the Concept of Legal Culture. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 29, s/pp. Recuperado de: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AUJILegPhil/2004/11.pdf>
- NEWCOMBE, R. (1992). The reduction of drug-related harm: A conceptual framework for theory, practice and research. En P. O'Hare, R. Newcombe, A. Mathews, E. C. Buning y E. Drucker, *The Reduction of Drug-Related Harm*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- LABIANO, V. (2018). Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el sub-sistema de política de drogas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27 (2), 75-98.
- LAI, G. (2012). *Drugs, crime and punishment. Proportionality of sentencing for drug offences*. Ámsterdam, Países Bajos: International Institute. Recuperado de: [http://fileserv.idpc.net/library/Drugs-crime-and-punishment-Proportionality-of-sentencing%20\(1\).pdf](http://fileserv.idpc.net/library/Drugs-crime-and-punishment-Proportionality-of-sentencing%20(1).pdf).
- PARDO, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 25 (4), 727-735.
- PATERNAIN, R. (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda. *Cuestiones de Sociología*, 10, s/pp.



- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2012). Estrategia por la vida y la convivencia. Montevideo, Uruguay: Presidencia de la República. Recuperado de: <[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)>.
- POLLACK, H. (2008). Moral, prudential, and political arguments about harm reduction. *Contemporary Drug Problems*, 35 (2-3), 211-239.
- QUEIROLO, R.; ÁLVAREZ, E.; SOTTO, B., y CRUZ, J. M. (2022). How High-Frequency Users Embraced Cannabis Regulation in Uruguay. *Journal of Drug Issues*, 53 (4), s/pp.
- QUEIROLO, R.; ROSSEL, C.; ÁLVAREZ, E., y REPETTO, L. (2018). Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity. *Addiction*, 114 (7), 1313-1321.
- REGULACIÓN RESPONSABLE (2013). Message training research results. Montevideo, Uruguay: Equipos Mori Consultores.
- REPETTO, L. (2014). Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (1), 6-34.
- RIVERA-AGUIRRE, A.; CASTILLO-CARNIGLIA, A.; LAQUEUR, H. S.; RUDOLPH, K. E.; MARTINS, S. S., y RAMÍREZ, J. (2022). Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117 (11), 2866-2877.
- ROBINSON, R. (2014). Culture and Legal Policy Punctuation in the Supreme Court's Gender Discrimination Cases. *Policy Studies Journal*, 42 (4), 555-589.
- SABATIER, P., y JENKINS-SMITH, H. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder, Colorado, Estados Unidos: Westview Press.
- SANJURJO, D. (2013). El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 27, 291-311.
- SEMPOL, D. (2013). *De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)*. Montevideo, Uruguay: Random House Mondadori.
- SOZZO, M. (2016). Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. A modo de introducción. En M. Sozzo (ed.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (pp. 9-28). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- VERNAZZA, L. (2015). «El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda Uruguay, 2005-2014». Tesis de maestría en Desarrollo Humano. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

- VON HOFFMANN, J. (2015). *The politics of drug policy reform: «Legalizing» Cannabis in Uruguay*. Oxford, Reino Unido: University of Oxford.
- (2016). The international dimension of drug policy reform in Uruguay, *International Journal of Drug Policy*, 34, 27-33.
- WALMSLEY, R., y FAIR, H. (2019). *World Prison Population List*. Institute for Crime & Justice Policy Research. Recuperado de: <<http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wpp12.pdf>>.
- WALSH, J., y RAMSEY, G. (2015). *Uruguay's drug policy: Major innovations, major challenges. Improving Global Drug Policy*. Comparative Perspectives and UNGASS 2016. Recuperado de: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>>.
- YOUNGERS, C.; GARCÍA, T., y MANZUR, M. (2020). *Mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas en América Latina: lo que los números evidencian*. WOLA. Recuperado de: <<https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/Final-Spanish-Women-Behind-Bars-Report.pdf>>.

La autora es la única responsable del artículo.