

**Departamento de Ciencia Política**

**Universidad de la República**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Monografía Licenciatura en Ciencia Política**

# **Regulación del cannabis y turismo en Uruguay:**

La exclusión de no residentes del mercado regulado y sus  
implicancias de política pública

Autor: Emiliano Gonzalez

Tutora: Lorena Repetto

Montevideo

2026

## **Resumen**

La Ley 19.172 de 2013 posicionó a Uruguay como el primer país en regular integralmente el mercado de cannabis para uso recreativo, pero excluyó a los no residentes de las tres vías de acceso legal —cultivo doméstico, clubes de membresía y compra en farmacias— mediante el requisito de cédula de identidad uruguaya y registro biométrico. Esta tesis analiza los fundamentos políticos de esa exclusión y sus implicancias actuales de política pública, doce años después de su promulgación.

El abordaje es cualitativo y combina cuatro tipos de fuentes: revisión de la literatura académica internacional sobre turismo cannábico; análisis normativo de la Ley 19.172 y sus decretos reglamentarios en diálogo con la Ley de Turismo, la Ley de Migración y los tratados internacionales de control de drogas; sistematización de los informes oficiales del IRCCA del período 2021–2025 y de la Segunda Evaluación de la regulación publicada por la Secretaría Nacional de Drogas en 2026; y análisis del debate político y de fuentes periodísticas. El marco teórico de la brecha de implementación (*implementation gap*) ofrece la lente analítica para interpretar la distancia entre el diseño normativo original y la política efectivamente implementada.

El trabajo identifica cinco argumentos que fundamentaron la exclusión en 2013 —temor al narcoturismo, gestión de la presión diplomática regional, opinión pública adversa, compromisos internacionales y encuadre sanitario— y muestra que la evidencia acumulada ha erosionado progresivamente la validez de cada uno. La experiencia comparada de Colorado, Países Bajos, Tailandia y Canadá indica que la exclusión turística no elimina la demanda sino que la redirige hacia canales informales con mayores riesgos sanitarios. Los datos territoriales del IRCCA, en particular la mayor penetración del mercado regulado per cápita en Maldonado, sugieren la presión de la demanda turística sobre el sistema. La Segunda Evaluación reconoce que las restricciones del modelo explican parte del mercado gris persistente, que alcanza al 29,7% de los consumidores. La tesis propone el concepto de "paradoja de la ventana lateral" para caracterizar la singularidad uruguaya y argumenta que la actual administración enfrenta una ventana de oportunidad para incorporar a los no residentes mediante una reforma del decreto reglamentario.

## Índice:

<b>1 Introducción</b>	<b>3</b>
1.1 Pregunta de investigación	6
1.2 Objetivos	6
1.3 Justificación	6
1.4 Estrategia metodológica	8
<b>2 Cannabis y turismo: estado de la cuestión</b>	<b>9</b>
2.1 Marcos conceptuales: del turismo de drogas al turismo cannábico	9
2.2 Evidencia empírica: el impacto del turismo cannábico en destinos legalizados	11
2.3 Cuadro comparativo: barreras de acceso para no residentes por jurisdicción	16
<b>3 La brecha de implementación como marco analítico: del diseño normativo a la política en acción</b>	<b>17</b>
3.1 Implementación, diseño institucional y consecuencias no anticipadas	17
3.2 La ventana de oportunidad y el rediseño de la política	20
<b>4 El marco regulatorio uruguayo y la restricción a no residentes</b>	<b>21</b>
4.1 La Ley 19.172 y su arquitectura institucional	21
4.2 Los argumentos para la exclusión: anatomía de una decisión política	22
<b>5 La restricción a turistas en diálogo con el ordenamiento jurídico uruguayo</b>	<b>24</b>
5.1 La tensión con la Ley de Turismo (19.253)	24
5.2 La tensión con la Ley de Migración (18.250)	25
5.3 Los tratados internacionales: entre el incumplimiento y la innovación	25
<b>6 Indicadores empíricos: el mercado regulado y las pistas sobre el acceso turístico</b>	<b>26</b>
6.1 La evolución del mercado regulado: datos del IRCCA (2023-2025)	26
6.2 Datos de producción y ventas: la serie completa 2017-2025	28
6.3 El caso de Maldonado como indicador indirecto de demanda turística	31
6.4 Cifras de turismo y dimensión de la demanda potencial	37
6.5 El mercado gris: la evidencia de la Segunda Evaluación	38
<b>7 El debate actual: hacia la incorporación de turistas</b>	<b>42</b>
7.1 Del rechazo al consenso emergente	42
7.2 Perspectivas de implementación	43
<b>8 Conclusiones</b>	<b>45</b>
8.1 Limitaciones y futuras líneas de investigación	47
<b>9 Referencias bibliográficas</b>	<b>49</b>

## **1 Introducción**

El 10 de diciembre de 2013, el Senado de Uruguay aprobó la Ley 19.172 por 16 votos contra 13, convirtiendo al país en la primera nación del mundo en legalizar de forma integral la producción, distribución y venta de cannabis para uso recreativo bajo control estatal. La ley representó una ruptura radical con el paradigma prohibicionista que había dominado la política internacional de drogas desde la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, y posicionó a Uruguay como un laboratorio de políticas públicas cuya experiencia sería observada por gobiernos, organismos multilaterales e investigadores de todo el mundo (Hudak et al., 2018; Walsh y Jelsma, 2016).

Sin embargo, la arquitectura regulatoria que acompañó a esta ley pionera incluyó una decisión política deliberada que, doce años después, se ha convertido en uno de los principales desafíos del modelo: la exclusión de los no residentes de todas las vías de acceso al mercado regulado de cannabis. Esta restricción tiene una doble base normativa: la propia Ley 19.172 establece que los mecanismos de acceso están destinados a ciudadanos uruguayos y residentes mayores de 18 años (SND, 2026), mientras que su decreto reglamentario —el Decreto 120/014, posteriormente sustituido por el Decreto 246/021— la operacionaliza mediante requisitos técnicos concretos: cédula de identidad uruguaya y registro biométrico ante el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), documentos que ningún turista puede obtener. La distinción importa: la exclusión no es solo un accidente reglamentario modificable por decreto, sino una decisión que tiene raíz en el propio diseño legal —aunque su reforma más expedita sigue siendo la vía reglamentaria, dado que el Poder Ejecutivo puede modificar el decreto sin aprobación parlamentaria.

La exclusión turística fue una estrategia racional en el contexto de 2013-2014, diseñada para blindar una reforma controvertida frente a la presión internacional, una opinión pública doméstica adversa y el temor a que Uruguay se convirtiera en un destino de “narcoturismo” al estilo de Ámsterdam (Hudak et al., 2018). No obstante, la acumulación de evidencia empírica ha puesto en cuestión la pertinencia de mantener esta restricción. La Segunda Evaluación de la regulación del cannabis, publicada por la Secretaría Nacional de Drogas en marzo de 2026, confirma que el narcotráfico clásico como canal de acceso al cannabis pasó de ser utilizado por el 58,2% de los consumidores en 2014 a apenas el 6,7% en

2024 (Secretaría Nacional de Drogas [SND], 2026). Sin embargo, la misma evaluación documenta la persistencia de un “mercado gris” —definido como acceso ilegal nacional distinto del narcotráfico— que alcanza al 29,7% de los consumidores. Este mercado gris responde a múltiples causas que van más allá de la exclusión turística. Repetto et al. (2025) identifican las principales fuentes de oferta del mercado gris en Uruguay: los excedentes de cultivadores domésticos y clubes de membresía que superan el consumo propio de sus integrantes<sup>1</sup>, las dificultades históricas de abastecimiento en farmacias que generaron incentivos para la redistribución informal, y los cultivadores que dejaron expirar su registro sin cesar el cultivo. Los mismos autores proponen además una tipología que distingue distintos subtipos del mercado gris según su grado de lucro y su vinculación con el narcotráfico —tipología que se desarrolla en el capítulo empírico de este trabajo—. La demanda de turistas excluidos del mercado regulado es uno de varios factores que alimentan este mercado, pero no el único ni necesariamente el más relevante. Esta tesis se enfoca en esa dimensión específica, sin ignorar que el mercado gris es un fenómeno más amplio que el turismo (SND, 2026).

El presente trabajo se propone analizar la exclusión de no residentes del mercado regulado de cannabis en Uruguay, situándola en el contexto de la evidencia internacional sobre turismo cannábico, en diálogo con las experiencias regulatorias de otras jurisdicciones, y en articulación con la literatura sobre brecha de implementación de políticas públicas. El objetivo no es evaluar la conveniencia de la legalización en sí misma, sino examinar críticamente un aspecto específico y poco estudiado de la política de regulación uruguaya: la decisión de excluir a una categoría significativa de consumidores presentes en el territorio nacional del marco regulado, las consecuencias que esta decisión ha generado, y lo que la literatura sobre brechas de implementación —particularmente el marco de Hudson, Hunter y Peckham (2019)— ofrece para interpretar la distancia entre el diseño normativo original y la política efectivamente en acción doce años después.

---

<sup>1</sup> Conforme al Decreto N.º 120/014, reglamentario de la Ley N.º 19.172, los Clubes de Membresía cannábicos deben tener un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco socios (art. 24), y pueden plantar hasta noventa y nueve plantas de cannabis psicoactivo, con un acopio que no puede superar los 480 gramos anuales por socio (art. 29).

## 1.1 Pregunta de investigación

¿Cuáles son los fundamentos y qué implicancias en términos de política pública tiene la exclusión de no residentes del mercado regulado de cannabis en Uruguay?

## 1.2 Objetivos

El objetivo general de esta investigación es analizar la exclusión de no residentes del mercado regulado de cannabis en Uruguay, insertando al caso uruguayo en la evidencia internacional sobre cannabis y turismo.

Los objetivos específicos son los siguientes. Primero, realizar una revisión de la literatura académica sobre turismo cannábico e identificar la evidencia comparada sobre cómo las jurisdicciones que han legalizado el cannabis tratan a los no residentes, identificando hallazgos empíricos, marcos teóricos y áreas poco exploradas. Segundo, describir y analizar el marco regulatorio uruguayo en lo que respecta a la restricción a no residentes, identificando su origen normativo, los argumentos utilizados para incorporarla y las preocupaciones que la motivaron. Tercero, describir los mecanismos de acceso informal que emergen como consecuencia de la exclusión, incluyendo el rol de los clubes cannábicos, los autocultivadores y las redes sociales de intercambio en la provisión de cannabis a turistas. Cuarto, examinar cómo la restricción a turistas dialoga con otras normas uruguayas, particularmente la Ley de Turismo (19.253) y la Ley de Migración (18.250), así como con los compromisos internacionales de Uruguay en materia de control de drogas. Quinto, analizar los indicadores empíricos disponibles que permitan evaluar las consecuencias de la exclusión turística, incluyendo datos de registro del IRCCA por departamento, crecimiento de clubes cannábicos, evolución del mercado gris y acceso informal de turistas. Sexto, articular el análisis con la literatura sobre brecha de implementación (*implementation gap*), examinando la distancia entre el diseño normativo de la exclusión y las dinámicas efectivas que esa exclusión ha generado o al menos identificar qué sugiere la evidencia preliminar para investigaciones futuras.

### **1.3 Justificación**

La relevancia de este trabajo radica en tres dimensiones. En primer lugar, el caso uruguayo ha sido escasamente estudiado en la investigación sobre turismo cannábico, en buena medida porque la propia restricción del acceso para no residentes lo configura como lo que la metodología comparada denomina un "caso negativo": un caso donde el fenómeno de interés —el turismo cannábico— está ausente por diseño, lo que paradójicamente lo vuelve interesante para el análisis comparado, ya que permite examinar qué ocurre cuando se bloquea algo que en otros contextos emerge de forma espontánea (Dupej y Choi, 2025). Desde la perspectiva de la evaluación de políticas públicas, el caso es igualmente relevante: permite examinar cómo las decisiones de diseño generan brechas de implementación con consecuencias no previstas. La evidencia disponible sobre el impacto del turismo cannábico en Colorado, Países Bajos y Tailandia ha crecido sustancialmente; sumar la experiencia uruguaya a esa discusión puede aportar un punto de comparación útil sobre los efectos de una restricción explícita.

En segundo lugar, el tema es relevante en términos de evaluación de política pública: bajo la administración de Yamandú Orsi, que asumió en marzo de 2025, el IRCCA evalúa activamente mecanismos para incorporar a los extranjeros al sistema regulado. El director ejecutivo del IRCCA, Martín Rodríguez, declaró en febrero de 2026 que la venta de cannabis a turistas es un camino "posible" y que se analizan diversas alternativas reglamentarias (France 24, 2026). Esta posición retoma un debate que ya había sido planteado durante la administración anterior: Daniel Radío, secretario general de la Junta Nacional de Drogas (JND) bajo el gobierno de Lacalle Pou, había señalado en 2021 que habilitar el acceso de turistas era algo que había que instrumentar "lo antes posible" y que la exclusión constituía "una inequidad de base", proponiendo un registro temporal como vía de implementación vía decreto (El País, 2021; Infobae, 2022). El diputado Eduardo Antonini (Frente Amplio) presentó un proyecto de ley en 2022 para permitir el acceso turístico, y la Estrategia Nacional de Drogas 2026-2030 establece la eliminación de barreras al mercado regulado como línea prioritaria (SND, 2025).

En tercer lugar, el análisis de esta restricción permite iluminar las tensiones constitutivas de la política de cannabis uruguaya: entre control estatal y derechos

individuales, entre soberanía nacional y presión internacional, entre salud pública y desarrollo económico, y entre la vocación turística del país y las restricciones de su marco regulatorio de drogas. Esta última tensión no es neutral en términos de daños: la exclusión del mercado regulado no afecta por igual a todos los consumidores presentes en el territorio. Mientras el residente uruguayo excluido del mercado formal puede recurrir a redes de confianza para acceder al cannabis —un amigo, un conocido miembro de un club—, el turista carece de esos vínculos y queda expuesto a condiciones marcadamente desfavorables: precios sustancialmente más altos en el mercado informal, ausencia de garantías sobre calidad del producto, e imposibilidad de recurrir a ninguna instancia ante una estafa. Esta asimetría —desarrollada con evidencia empírica más adelante en este trabajo— configura una de las consecuencias menos atendidas de la exclusión: la misma política que protege al consumidor residente mediante el mercado regulado desprotege al turista al empujarlo hacia canales sin resguardo.

#### **1.4 Estrategia metodológica**

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis documental y la revisión bibliográfica. La estrategia metodológica combina cuatro tipos de fuentes. Primero, se realizó una revisión de la literatura académica sobre turismo cannábico utilizando las bases de datos Google Scholar, ScienceDirect, Taylor & Francis Online, SAGE Journals y Wiley Online Library, con los términos de búsqueda “cannabis tourism”, “marijuana tourism”, “drug tourism” y “weed tourism”, complementados con búsquedas específicas por jurisdicción. Segundo, se analizaron fuentes normativas primarias, incluyendo la Ley 19.172, los decretos reglamentarios 120/014 y 246/021, la Ley de Turismo 19.253, la Ley de Migración 18.250 y las convenciones internacionales de control de drogas. Tercero, se recurrió a los informes oficiales del IRCCA (Informes XVI al XIX del mercado regulado, correspondientes al período junio 2023 – diciembre 2025), la Segunda Evaluación de la regulación del cannabis (SND, 2026), y reportes de organismos internacionales como Brookings Institution, WOLA, el Transnational Institute (TNI), la JIFE/INCB, la UNODC y la EUDA. Finalmente, se utilizaron fuentes periodísticas de calidad para documentar el debate político actual y las prácticas informales de acceso turístico al cannabis.

El enfoque analítico adopta como marco central la literatura sobre implementación de políticas públicas y brecha de implementación (*implementation gap*), particularmente el estudio de la distancia entre el diseño normativo y la política efectivamente implementada. Este marco se desarrolla en el apartado 3 y provee el anclaje disciplinar en ciencia política que orienta el análisis. Los conceptos teóricos propios de los estudios de turismo cannábico —normalización del consumo de drogas, intercambio social, turismo irregular, encuadre de problemas públicos— se utilizan a lo largo del análisis cuando resultan pertinentes para interpretar la evidencia.

## **2 Cannabis y turismo: estado de la cuestión**

El estudio académico de la relación entre cannabis y turismo constituye un subcampo emergente que se consolidó a partir de mediados de la década de 2000 (Uriely y Belhassen, 2005; Belhassen et al., 2007), aunque sus antecedentes se remontan a la investigación sobre "turismo de drogas" desarrollada desde la sociología y la criminología en el contexto de la política de tolerancia holandesa (MacCoun, 2011; Van Ooyen-Houben et al., 2016). Esta sección presenta una revisión de la literatura disponible organizada en torno a tres ejes: los marcos conceptuales y teóricos, la evidencia empírica sobre el impacto del turismo cannábico en destinos específicos, y las áreas poco exploradas identificadas en la literatura.

### **2.1 Marcos conceptuales: del turismo de drogas al turismo cannábico**

La obra fundacional en este campo es la de Uriely y Belhassen, quienes definieron el turismo de drogas como el fenómeno en el cual la experiencia turística involucra el consumo de sustancias ilegales en el país de destino o en el país de origen del viajero (Uriely y Belhassen, 2005). Esta definición, deliberadamente amplia, abarcaba tanto el consumo como motivación primaria del viaje como el consumo oportunista durante un viaje motivado por otros factores. Los autores aplicaron la tipología de modos de experiencia turística de Cohen (1979) para categorizar las diferentes formas en que los turistas se relacionan con las drogas durante sus viajes, distinguiendo entre modos recreacionales, experimentales, experienciales y existenciales.

Belhassen, Santos y Uriely (2007) profundizaron este marco en un estudio realizado en Países Bajos, Egipto e India. Los autores identificaron cuatro motivaciones centrales del turismo cannábico: la experimentación con una sustancia no disponible o más restringida en el lugar de origen; la búsqueda de placer hedonista; la aspiración a una experiencia percibida como auténtica o culturalmente significativa; y la accesibilidad de compra en un entorno legal o tolerado (Belhassen et al., 2007). Este esquema motivacional ha sido retomado y expandido por investigadores posteriores en diferentes contextos geográficos.

Taylor (2019) realizó una contribución metodológica significativa al desarrollar la primera escala de medición sistemática del turismo de marihuana. Basándose en encuestas realizadas en dispensarios del suroeste de Colorado, Taylor propuso una definición operacional del “marijuana tourist” como aquella persona cuya decisión de viajar a un destino específico fue influida por la disponibilidad legal de cannabis en ese destino (Taylor, 2019). La escala distingue entre turistas para quienes el cannabis es la motivación primaria del viaje y aquellos para quienes constituye un factor complementario o incidental.

Ying, Wen y Shan (2019) introdujeron una perspectiva teórica alternativa al examinar si el turismo cannábico constituye una forma de turismo irregular (*deviant tourism*). Su artículo argumenta que la categorización del turismo cannábico como irregular depende fundamentalmente del marco regulatorio del destino: en jurisdicciones donde el cannabis es legal, las prácticas asociadas se normalizan progresivamente y pierden su carácter transgresivo (Ying et al., 2019). Esta observación resulta particularmente relevante para Uruguay, donde la legalización coexiste con la exclusión de una categoría específica de consumidores, creando una zona de ambigüedad normativa.

Dupej y Choi (2025) propusieron un marco de valor compartido (*shared value*) para analizar el turismo cannábico en contextos legales. El concepto, tomado de la literatura de responsabilidad social corporativa, plantea que el turismo cannábico puede generar beneficios simultáneos para las comunidades locales, los operadores turísticos y los visitantes cuando se gestiona dentro de un marco regulatorio adecuado. A partir de un estudio cualitativo con operadores turísticos cannábicos en Canadá, los autores identifican tres valores sociales centrales que emergen de la gestión responsable del sector: el consumo recreativo seguro, la rendición de cuentas gubernamental y la legitimación colectiva de la

industria. La investigación documenta que los operadores exitosos personalizan la experiencia, comunican expectativas a los visitantes, designan espacios de consumo habilitados y conectan activamente a los turistas con los canales legales de acceso — prácticas que sólo son posibles cuando existe un marco legal que las habilite. Un hallazgo central de los autores es que la exclusión de turistas del mercado legal no elimina la demanda sino que la redirige hacia canales informales con menor control sanitario y mayor externalidad negativa (Dupej y Choi, 2025).

Este argumento se apoya en el trabajo previo de Dupej y Nepal (2021), quienes documentaron cómo el turismo opera como agente de normalización del cannabis: al incorporar el cannabis como recurso, la industria turística establece estándares que contribuyen a su aceptación social más amplia, algo que solo ocurre cuando el acceso turístico está regulado y no prohibido. Ambas perspectivas son directamente aplicables al caso uruguayo: un modelo que excluye al turista no solo pierde los beneficios económicos del sector sino que también renuncia a la función normalizadora y de control sanitario que el acceso regulado haría posible.

El concepto de normalización del consumo de drogas, desarrollado originalmente por Parker, Aldridge y Measham (1998), ha sido aplicado extensamente al análisis del turismo cannábico. La tesis de normalización sostiene que el consumo recreativo de ciertas drogas —particularmente cannabis— ha dejado de ser una práctica marginal para integrarse en los patrones de ocio de amplios sectores de la población joven. En el contexto turístico, este marco teórico permite comprender por qué la demanda de cannabis por parte de viajeros no se circunscribe a un nicho marginal, sino que forma parte de una tendencia más amplia de consumo recreativo normalizado.

## **2.2 Evidencia empírica: el impacto del turismo cannábico en destinos legalizados**

### **2.2.1 Colorado y los estados de EE.UU.**

La evidencia empírica más robusta sobre turismo cannábico proviene de Colorado, que en noviembre de 2012 se convirtió, junto con Washington, en el primer estado norteamericano en legalizar el cannabis recreativo mediante referéndum popular (Enmienda

64). La venta comercial comenzó el 1 de enero de 2014, y desde entonces se ha acumulado una cantidad significativa de datos sobre el impacto turístico.

Meehan, Rusko y Stephenson (2020) publicaron un estudio econométrico que documentó que la legalización del cannabis se asoció con aproximadamente 51.000 habitaciones de hotel adicionales alquiladas por mes en Colorado, cifra que ascendió a unas 120.000 cuando comenzó la venta comercial en dispensarios. Los autores utilizaron un modelo de diferencias en diferencias con estados limítrofes como grupo de control, lo que les permitió aislar el efecto de la legalización de otras tendencias turísticas (Meehan et al., 2020).

Jiang, Zach y Bruce (2025) confirmaron y expandieron estos hallazgos mediante un enfoque de inferencia causal bayesiana. Los autores encontraron que los ingresos hoteleros aumentaron un 25,2% tras la apertura de dispensarios recreativos, un efecto estadísticamente significativo y económicamente relevante (Jiang et al., 2025). Un dato particularmente ilustrativo: según datos del Departamento de Ingresos de Colorado, el 44,5% de las ventas minoristas de cannabis en Denver durante 2014 provinieron de visitantes de otros estados, proporción que ascendió al 90% en comunidades de montaña frecuentadas por turistas de esquí (Light et al., 2014).

El impacto económico agregado ha sido sustancial. Colorado generó más de 302 millones de dólares en impuestos al cannabis solo en el año fiscal 2019, una parte significativa de los cuales se destinó a educación pública e infraestructura (Marijuana Policy Project, 2020). Sin embargo, la evidencia también documenta costos asociados. Kim et al. (2016) reportaron un aumento significativo de visitas a urgencias por parte de turistas relacionadas con cannabis comestible, subrayando que los visitantes, menos familiarizados con la dosificación y los efectos retardados de los comestibles, presentan un perfil de riesgo sanitario diferenciado.

Un aspecto regulatorio central es que Colorado, Washington, Oregón y los demás estados que han legalizado el cannabis recreativo no distinguen entre residentes y no residentes para efectos de compra en dispensarios. Cualquier persona mayor de 21 años con una identificación gubernamental válida (incluyendo pasaportes extranjeros) puede adquirir cannabis. Colorado inicialmente estableció un límite de compra inferior para no residentes

(aproximadamente 7 gramos frente a 28 gramos para residentes), pero posteriormente igualó los límites. Este modelo de acceso igualitario contrasta de manera frontal con la exclusión total implementada en Uruguay.

### **2.2.2 Países Bajos: el *coffeeshop*, la cuestión turística y la paradoja de la puerta trasera**

Países Bajos constituye el caso de estudio más antiguo y mejor documentado sobre la relación entre cannabis y turismo, dado que su política de tolerancia (*gedoogbeleid*) hacia los *coffeeshops* data de la década de 1970. MacCoun (2011) estimó que más de un millón de turistas anuales visitaban los *coffeeshops* holandeses, lo que los convierte en uno de los atractivos turísticos más significativos de Ámsterdam.

El caso holandés es particularmente instructivo para Uruguay porque experimentó con la restricción del acceso turístico a los *coffeeshops*, proporcionando evidencia empírica directa sobre las consecuencias de una política similar a la uruguaya. En 2012, el gobierno central introdujo el *wietpas* (“pase de hierba”), un sistema que exigía a los clientes de *coffeeshops* demostrar residencia en el municipio correspondiente y registrarse como miembros de un club cerrado con un máximo de 2.000 integrantes (Van Ooyen-Houben et al., 2016).

Van Ooyen-Houben, Bieleman y Korf (2016) evaluaron el impacto de esta política. Sus hallazgos son directamente relevantes para la discusión uruguaya: el turismo de drogas efectivamente declinó de forma abrupta en las provincias del sur donde se aplicó el criterio de residencia, particularmente en Maastricht, donde 1,6 millones de visitantes anuales acudían a 13 *coffeeshops*. Sin embargo, el mercado ilegal callejero se expandió significativamente, y los residentes reportaron mayores molestias por la presencia de traficantes ilegales en las inmediaciones de los *coffeeshops* cerrados al público extranjero (Van Ooyen-Houben et al., 2016). La prohibición al turista no eliminó la demanda sino que la redirigió hacia canales ilegales con peores consecuencias para el orden público.

La analogía con Uruguay es notable. Jelsma y Bewley-Taylor (2008), desde el Transnational Institute, habían identificado la “paradoja de la puerta trasera” (*backdoor paradox*) como la principal debilidad estructural del modelo holandés: la venta minorista es

tolerada pero la producción y distribución mayorista permanecen ilegales, generando un suministro controlado por organizaciones criminales. Uruguay resolvió esta paradoja clásica al legalizar toda la cadena productiva, pero generó una nueva paradoja que podría denominarse la "paradoja de la ventana lateral": la producción y la venta son legales, pero el acceso para una categoría de personas presentes en el territorio —los no residentes— está bloqueado. Los turistas excluidos no tienen un único canal de salida sino un abanico de opciones informales —analizadas en el capítulo empírico de este trabajo— cuya composición exacta no ha sido documentada de forma sistemática. Lo que sí es claro es el contraste con el modelo holandés: la puerta trasera conecta la ilegalidad del suministro con la legalidad de la venta; la ventana lateral conecta la legalidad del producto con la ilegalidad del acceso para quienes no poseen cédula de identidad uruguaya.

Ámsterdam nunca implementó la prohibición al turista: el entonces alcalde Job Cohen advirtió públicamente que el *wietpas* empujaría a los turistas a las calles y crearía una bonanza para traficantes ilegales. Para 2013, el gobierno central permitió a cada municipio decidir si aplicar el criterio de residencia, y en la práctica, el 85% de los municipios con *coffeeshops* optaron por no hacerlo (Government.nl, 2023). El resultado es un sistema de facto de dos niveles: Ámsterdam abierto a turistas, ciudades fronterizas del sur con restricciones. A principios de 2026, el debate se reabrió con una nueva propuesta del ayuntamiento de Ámsterdam para limitar el acceso turístico a *coffeeshops*, demostrando que la tensión entre turismo y regulación del cannabis permanece irresuelta incluso en la jurisdicción más experimentada del mundo (NL Times, 2026).

### **2.2.3 Tailandia: apertura, turismo y reversa regulatoria**

Tailandia ofrece el caso de estudio más reciente sobre turismo cannábico. En junio de 2022, el país eliminó el cannabis de su lista de estupefacientes, convirtiéndose en el primer país del sudeste asiático en despenalizar su uso. Veilleux (2024) documentó cómo, a pesar de que el gobierno no pretendía explícitamente promover el turismo cannábico, surgieron rápidamente aproximadamente 12.000 dispensarios en el primer año, generando un mercado estimado en 424 millones de dólares (Veilleux, 2024). El turismo cannábico se concentró en destinos ya populares como Bangkok, Chiang Mai y las islas del sur, donde la integración del cannabis en la oferta turística fue prácticamente inmediata.

Sin embargo, la experiencia tailandesa también ilustra los riesgos de una apertura desregulada. La falta de un marco regulatorio claro generó controversias sobre el consumo público, la publicidad dirigida a menores y la calidad sanitaria de los productos. En 2025, el parlamento tailandés aprobó una nueva ley que reclasificó la flor de cannabis como “hierba controlada”, requiriendo prescripción médica para su adquisición y cerrando miles de establecimientos de venta libre (Legal 500, 2025). Este giro de 180 grados constituye una advertencia sobre los costos políticos de una apertura irrestricta, pero también demuestra que el turismo cannábico genera una demanda significativa que, una vez activada, es difícil de desactivar. Para Uruguay, la lección tailandesa refuerza la necesidad de un marco regulatorio previo a cualquier apertura turística, evitando la improvisación que caracterizó la experiencia asiática.

#### **2.2.4 Canadá, Jamaica y España: Modelos intermedios**

Canadá legalizó el cannabis recreativo a nivel federal mediante la *Cannabis Act* (C-45), vigente desde octubre de 2018. A diferencia de Uruguay, Canadá no restringió el acceso a no residentes: cualquier persona que cumpla la edad legal provincial puede adquirir hasta 30 gramos de cannabis seco en establecimientos autorizados (Cannabis Act, 2018). Dupej y Nepal (2021) documentaron la emergencia de una industria turística cannábica formalizada en Canadá, incluyendo tours de cultivo, experiencias de maridaje cannabis-gastronomía y alojamientos “cannabis-friendly”.

Jamaica reformó su legislación en 2015 mediante la enmienda a la *Dangerous Drugs Act*, despenalizando la posesión de hasta 56 gramos y estableciendo un sistema de licencias para “herb houses”. Davenport y Pardo (2016) evaluaron esta reforma concluyendo que la dimensión turística fue un factor motivador central: Jamaica buscaba capitalizar su reputación cultural asociada al cannabis para desarrollar un nicho turístico diferenciado (Davenport y Pardo, 2016). Los turistas acceden al cannabis a través de dispensarios con un proceso simplificado que incluye una breve consulta médica.

España presenta un modelo de clubes sociales cannábicos (CSC) que opera en una zona gris y que tiene relevancia directa para la comparación con Uruguay. Los CSC de Barcelona, que llegaron a superar los 700 establecimientos, funcionan como asociaciones

privadas donde los miembros cultivan colectivamente para su propio consumo. Decorte et al. (2017) realizaron un análisis comparativo de los CSC en España, Bélgica y Uruguay, documentando cómo la formalización parcial genera tensiones entre el modelo de club cerrado y la presión comercial del turismo. Aunque formalmente los CSC no están abiertos al público general, en la práctica muchos en Barcelona aceptaban turistas con membresías temporales de 20-50 euros, hasta que el ayuntamiento ordenó el cierre de establecimientos por irregularidades vinculadas al turismo en 2024.

### 2.3 Cuadro comparativo: barreras de acceso para no residentes por jurisdicción

La diversidad regulatoria en el tratamiento de turistas puede sistematizarse mediante un cuadro que resume las principales dimensiones de acceso:

Tabla 1.

Jurisdicción	Acceso a no residentes	Documento requerido	Límite de compra	Registro obligatorio
Colorado (EE.UU.)	Permitido	ID gubernamental (pasaporte)	28 gramos (igual a residentes)	No
Canadá	Permitido	ID con edad (pasaporte)	30 gramos	No
Países Bajos	Tolerado (depende del municipio)	ID con residencia (en provincias del sur)	5 gramos	Sí (donde aplica <i>wietpas</i> )
Tailandia (2022-2025)	Revertido (2025)	Ninguno específico	Sin límite formal	No
Jamaica	Permitido (vía médica simplificada)	ID + consulta médica	56 gramos	Sí (registro médico)
España (CSC Barcelona)	Tolerado (zona gris)	ID + membresía temporal	Variable por club	Sí (membresía)
Malta (UE)	Prohibido (solo residentes)	Cédula maltesa (residentes) + membresía CHRA	7g/día, 50g/mes	Sí (CHRA)
Uruguay	Prohibido	Cédula uruguaya + biometría	40g/mes (farmacias)	Sí (IRCCA)

La revisión permite identificar tres vacíos significativos. Primero, la ausencia de Uruguay en el debate académico sobre turismo cannábico es notable: el país pionero en la legalización integral es un caso ausente en la literatura comparada precisamente porque cerró la ventana de acceso a los turistas. Malta, primer país de la UE en legalizar (2021), replica el mismo patrón de exclusión residencial y también carece de estudios sobre turismo cannábico. Segundo, la literatura existente se concentra abrumadoramente en los impactos económicos y sanitarios del turismo cannábico, con escasa atención a los fundamentos políticos de las decisiones regulatorias sobre el acceso de no residentes. Tercero, no existe un estudio comparado sistemático que examine las razones detrás de las diferentes decisiones y los resultados observados en cada contexto.

### **3 La brecha de implementación como marco analítico: del diseño normativo a la política en acción**

El análisis del régimen regulatorio del cannabis en Uruguay y su relación con el turismo no puede limitarse a una lectura del diseño normativo de la Ley 19.172. Si bien la exclusión de no residentes del mercado regulado constituye una decisión explícita del legislador, las dinámicas que emergen entre esa disposición formal y las prácticas efectivas de acceso al cannabis por parte de turistas configuran un fenómeno que la ciencia política ha abordado extensamente bajo el concepto de *brecha de implementación (implementation gap)*. Este apartado introduce las herramientas teóricas de la literatura de implementación de políticas públicas como lente analítico para leer el caso uruguayo, y sitúa la tesis en el campo disciplinar del análisis de políticas públicas en perspectiva comparada.

#### **3.1 Implementación, diseño institucional y consecuencias no anticipadas**

Un aporte relevante para este análisis proviene del trabajo de O'Toole (2000), quien sistematizó tres décadas de investigación en implementación y concluyó que la complejidad de las redes de actores involucrados en la ejecución de una política es el predictor más consistente de las desviaciones respecto al diseño original. En el caso uruguayo, la implementación del régimen de cannabis involucra al Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), a las farmacias habilitadas, a los clubes de membresía, a los

autocultivadores registrados y a las fuerzas de seguridad, configurando una red multiactoral cuyas interacciones producen resultados que ningún actor individual controla por completo.

Hudson, Hunter y Peckham (2019) ofrecen la síntesis analítica más directamente aplicable al caso que nos ocupa. En su estudio sobre falla de políticas y brecha de implementación, identifican cuatro factores que sistemáticamente producen distancia entre el diseño normativo y los resultados efectivos de una política pública: la subestimación inicial de la complejidad del problema; los problemas de implementación territorial desigual; la falta de política colaborativa entre los actores involucrados; y las vicisitudes de la política, es decir, la influencia de los cambios de gobierno sobre una política en curso. Estos cuatro factores operan como condiciones necesarias y a menudo concurrentes: su presencia simultánea potencia la brecha entre intención y resultado. La pertinencia de este marco para el caso uruguayo no es solo teórica. Queirolo et al. (2024), en un análisis empírico de los efectos previstos y no previstos de la regulación del cannabis en Uruguay una década después de su aprobación, encontraron evidencia de los cuatro factores identificados por Hudson et al.: la subestimación inicial de las complejidades de la regulación (visible en el malentendido con los propietarios de farmacias que derivó en una participación mínima del sector en el sistema de distribución); los problemas de cobertura territorial (las farmacias habilitadas se concentran en Montevideo, dejando a numerosas ciudades sin acceso al mercado regulado); la falta de coordinación colaborativa entre stakeholders (entre el IRCCA, los clubes cannábicos y las farmacias); y las vicisitudes políticas (los tres gobiernos que administraron la ley desde 2013 tuvieron orientaciones ideológicas y prioridades distintas respecto a la regulación). Crucialmente, entre los efectos no previstos que Queirolo et al. (2024) atribuyen a esta brecha de implementación, se encuentra la exclusión de turistas como uno de los factores que contribuyó a la emergencia y consolidación de un mercado gris.

La evidencia recogida en el análisis de prensa ilustra cómo esta brecha se manifestó en la práctica desde los primeros años de implementación. En enero de 2017, La Nación argentina documentó el caso del José Ignacio Social Club, un club cannábico habilitado en una chacra de lujo en Maldonado que ofrecía tours y catas de cannabis a turistas extranjeros por 250 dólares por persona (La Nación, 2017). El IRCCA y la Junta Nacional de Drogas respondieron con inhabilitación y multa: el secretario general Diego Olivera declaró que "no

existe la posibilidad de estas actividades" y que la ley "prohíbe explícitamente" la promoción del cannabis a no residentes (El Observador, 2017a). El episodio reveló con precisión la brecha entre el diseño normativo —que excluye a turistas— y la realidad de un mercado con demanda insatisfecha capaz de generar circuitos alternativos incluso dentro de la infraestructura legal (Infobae, 2017). Esta constatación proporciona la conexión empírica que articula el marco teórico de esta tesis con el objeto de estudio específico.

La literatura de implementación ha incorporado el concepto de *consecuencias no anticipadas* como dimensión analítica central (Hudson et al., 2019; Fowler, 2021). Fowler señala que la implementación exitosa descansa sobre dos ejes: las funciones para lidiar con la ambigüedad —cómo los implementadores descifran cómo debería funcionar la política en la práctica— y los procesos para lidiar con la incertidumbre —cómo estructuran su funcionamiento efectivo—. En el caso uruguayo, la exclusión de no residentes es un ejemplo paradigmático de diseño orientado a reducir la ambigüedad: al establecer una frontera nítida entre quienes pueden y quienes no pueden acceder al mercado, los diseñadores intentaron eliminar zonas grises. Pero paradójicamente, esta claridad normativa generó incertidumbre en la implementación y una consecuencia no anticipada: la consolidación de canales informales que generan los mismos riesgos que la regulación buscaba mitigar. La ausencia de mecanismos concretos para fiscalizar el acceso de turistas creó los intersticios que el mercado gris ocupa.

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, este fenómeno no es una anomalía sino un patrón recurrente. Bardach (2006) analizó cómo las políticas públicas son inherentemente dinámicas: evolucionan bajo la influencia de múltiples actores, corrientes de retroalimentación y cambios en el contexto político. La exclusión de no residentes —adoptada en un contexto de alta incertidumbre y resistencia social en 2013— se volvió progresivamente anacrónica a medida que la regulación se consolidó, la opinión pública evolucionó y el mercado gris se expandió. Bardach documenta cómo los actores del sistema desarrollan estrategias para desviar, capturar o resistir los recursos y objetivos de una política —lo que denomina *juegos de implementación*—: en el caso del cannabis y el turismo, los juegos relevantes incluyen la tolerancia tácita de las autoridades frente al acceso informal, la apropiación comercial del atractivo cannábico por parte del sector turístico, y la resistencia

de los clubes a funcionar como meros ejecutores de una exclusión que algunos consideran injustificada. La perspectiva dinámica de Bardach permite interpretar la ventana de oportunidad que hoy se abre para la incorporación de turistas como un movimiento potencialmente equilibrador: cuando las consecuencias no anticipadas de una política se acumulan, el sistema tiende a generar presiones hacia ajustes que restauren mayor coherencia entre objetivos y resultados.

En perspectiva comparada, Wesley y Salomons (2019) documentaron los desafíos institucionales que enfrentó Canadá al implementar la legalización federal del cannabis, mostrando cómo las decisiones sobre la arquitectura institucional —qué organismos coordinan qué aspectos de la regulación— tienen consecuencias directas sobre los resultados de implementación. Su hallazgo central es que los gobiernos que adoptaron enfoques más integrados y en red en la fase de diseño tendieron a recurrir a modos convencionales de jerarquía y mercado en la fase de implementación, generando una brecha entre las expectativas del diseño y las capacidades de la implementación. Este patrón resuena con el caso uruguayo, donde el modelo regulatorio de alta integración estatal contrasta con la dispersión de responsabilidades de fiscalización que en la práctica permite la operación del mercado gris.

### **3.2 La ventana de oportunidad y el rediseño de la política**

El concepto de *ventana de oportunidad política* (*policy window*), formulado por Kingdon (1984), permite articular el análisis de implementación con la dimensión prospectiva de esta tesis. Kingdon argumenta que los cambios significativos en las políticas públicas ocurren cuando tres corrientes —problemas, soluciones y política— convergen en un momento específico. En el contexto uruguayo actual, bajo la administración Orsi, pueden identificarse elementos de las tres corrientes: el problema del acceso informal de turistas al cannabis es crecientemente reconocido; existen soluciones de política disponibles derivadas de la experiencia comparada (particularmente los modelos de Canadá y varios estados de Estados Unidos que permiten la venta a visitantes); y el contexto político presenta condiciones favorables para una revisión del marco regulatorio.

La integración de estos marcos teóricos —la brecha de implementación, las consecuencias no anticipadas del diseño institucional y la ventana de oportunidad— permite situar el caso analizado en esta tesis no como un estudio descriptivo de la regulación cannábica, sino como un análisis de política pública que examina la distancia entre el diseño normativo y la política efectivamente implementada, identifica los factores asociados a esa distancia, y evalúa las condiciones para un eventual rediseño. Este anclaje disciplinar responde a una pregunta central de la ciencia política: ¿cómo y por qué las políticas públicas producen resultados distintos a los previstos por sus diseñadores?

#### **4 El marco regulatorio uruguayo y la restricción a no residentes**

##### **4.1 La Ley 19.172 y su arquitectura institucional**

La Ley 19.172, promulgada el 20 de diciembre de 2013, establece en su Artículo 1 que se declaran de interés público las acciones tendientes a “proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis”. La ley crea el IRCCA como organismo regulador y establece tres vías de acceso legal al cannabis -mutuamente excluyentes- para uso recreativo: el autocultivo doméstico (hasta seis plantas por hogar), los clubes de membresía (entre 15 y 45 socios, con hasta 99 plantas), y la adquisición en farmacias (hasta 40 gramos mensuales). Un elemento central del diseño es que la ley exige el registro obligatorio de los usuarios en una base de datos administrada por el IRCCA.

Es importante precisar —como lo han hecho Hudak, Ramsey y Walsh (2018)— que la Ley 19.172, si bien no excluye nominalmente a los turistas, establece que las tres vías de acceso están destinadas a "ciudadanos uruguayos y residentes" mayores de 18 años —lo que implícitamente deja fuera a los no residentes (SND, 2026)—. La operacionalización concreta de esa exclusión se introduce a nivel reglamentario. El Decreto 120/014, firmado por el presidente José Mujica el 2 de junio de 2014, establece los requisitos de registro que de facto excluyen a los no residentes: se requiere cédula de identidad uruguaya y registro biométrico (huella dactilar) en la base de datos del IRCCA. Ningún documento turístico —pasaporte, visa, tarjeta de identidad extranjera— proporciona acceso al sistema.

Esta distinción entre ley y decreto tiene relevancia política directa. El decreto reglamentario puede ser modificado por el Poder Ejecutivo sin necesidad de aprobación

parlamentaria, lo que abre una vía de reforma que evita las dificultades que enfrentó la coalición legislativa en 2013 (Hudak et al., 2018). El Decreto 246/021, firmado por el presidente Luis Lacalle Pou, sustituyó al decreto original pero mantuvo la misma restricción en sus Artículos 14 (autocultivo) y 34 (farmacias), exigiendo que el acceso se limite a “ciudadanos uruguayos naturales o legales, o quienes acrediten su residencia permanente en el país” (Decreto 246/021).

La Segunda Evaluación de la regulación del cannabis (SND, 2026) describe el modelo regulatorio como un sistema “garantista y sobrerregulado”, concebido bajo una lógica de control máximo diseñada para minimizar la ambigüedad. La evaluación reconoce que esta rigidez, si bien cumplió un papel estabilizador en los primeros años, genera “restricciones estructurales” que limitan la capacidad del mercado regulado para expandirse y desplazar completamente al mercado ilegal (SND, 2026, p. 10-11).

#### **4.2 Los argumentos para la exclusión: anatomía de una decisión política**

El análisis de los debates parlamentarios, las declaraciones de los actores clave y la literatura secundaria permite reconstruir cinco argumentos principales que fundamentaron la exclusión de no residentes. Estos argumentos no operaron de forma aislada sino como un sistema de justificaciones mutuamente reforzantes.

El primer argumento, y el más frecuentemente invocado, fue el riesgo de que Uruguay se convirtiera en un destino de turismo de drogas. La comparación con Ámsterdam fue explícita y recurrente. El presidente Mujica señaló en declaraciones a medios internacionales en 2013 que los turistas no podrían acceder a la marihuana legal, dado que la regulación estaba diseñada para la población uruguaya (Hosteltur, 2013a). La experiencia de Maastricht, donde la concentración de turistas extranjeros en los *coffeeshops* fronterizos generaba problemas significativos de orden público y convivencia vecinal, operó como caso admonitorio concreto en las discusiones legislativas.

Sin embargo, como señalan Hudak et al. (2018), el temor al narcoturismo contenía una tensión interna: Uruguay argumentaba simultáneamente que la regulación del cannabis era una política de salud pública doméstica y que los turistas no encontrarían cannabis fácilmente disponible, cuando la evidencia de todos los mercados regulados mostraba que la

disponibilidad legal y la demanda turística se correlacionan positivamente. La Segunda Evaluación reconoce implícitamente esta tensión al señalar que la “sobrerregulación” del modelo fue una consecuencia del contexto político de alta resistencia en que se aprobó la ley (SND, 2026).

El segundo argumento fue de naturaleza diplomática regional. Uruguay, un país pequeño con una tradición de respeto al derecho internacional, enfrentaba una reforma observada con desconfianza por sus vecinos del Cono Sur. Hudak et al. (2018) documentaron que las autoridades uruguayas optaron deliberadamente por un enfoque estricto de regulación porque estaban preocupadas por la presión que recibirían de Argentina y Brasil, países cuyos ciudadanos representan la mayoría del flujo turístico hacia Uruguay y donde la legalización del cannabis no estaba en agenda. La exclusión de turistas fue una forma de señalar contención frente a estos vecinos, demostrando que la política no se proyectaba hacia el exterior y no afectaría a sus poblaciones. Este argumento es analíticamente distinto del referido a los compromisos multilaterales —que se aborda más abajo—: aquí lo que estaba en juego era la relación bilateral inmediata con países limítrofes, no la posición de Uruguay frente al régimen internacional de control de drogas.

La presión de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) fue particularmente intensa. El 11 de diciembre de 2013, un día después de la aprobación de la ley, el presidente de la JIFE Raymond Yans declaró que Uruguay estaba “rompiendo conscientemente las disposiciones legales universalmente acordadas” (UNIS, 2013). La respuesta de Mujica fue enérgica, pero la presión internacional reforzó la percepción de que cualquier ampliación del acceso incrementaría la exposición diplomática del país.

El tercer argumento, menos discutido públicamente pero probablemente más determinante, fue la necesidad de gestionar una opinión pública adversa. La ley se aprobó contra la voluntad mayoritaria de la población: encuestas de Cifra, Factum y Equipos Mori realizadas entre 2012 y 2013 mostraban que entre el 58% y el 66% de los uruguayos se oponían a la legalización, con solo entre el 24% y el 29% a favor (Queirolo et al., 2019; Cifra, 2012; Factum, 2013). El Frente Amplio aprobó la ley exclusivamente con sus votos: 50 a 46 en la Cámara de Diputados el 31 de julio de 2013 y 16 contra 13 en el Senado el 10 de diciembre de 2013. Permitir el acceso turístico habría sido políticamente costoso en ese

contexto: la oposición recurrió frecuentemente a los potenciales riesgos asociados al "narcoturismo" — el senador del Partido Nacional Jorge Larrañaga advirtió que Uruguay se convertiría en "un centro de narcoturismo", y el senador Alfredo Solari del Partido Colorado, denunció que la ley no restringía suficientemente el acceso de extranjeros a los clubes (Emol, 2013).

El cuarto argumento refiere a los compromisos internacionales multilaterales. Uruguay suscribió las tres convenciones pilares del régimen internacional de control de drogas. La Convención Única de 1961, en su Artículo 4(c), exige limitar “exclusivamente a fines médicos y científicos” la producción y comercio de estupefacientes. La restricción a turistas funcionó como un argumento implícito de minimización del incumplimiento: al limitar el acceso a residentes, Uruguay podía sostener que su política no constituía una facilitación del consumo internacional. Walsh y Jelsma (2016) documentaron cómo Uruguay articuló una defensa basada en la primacía de las obligaciones de derechos humanos sobre las de control de drogas, posición respaldada por el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Salud.

El quinto y último argumento articuló la restricción con el encuadre sanitario de la ley. Si el objetivo era proteger la salud de la población uruguaya, no existía una obligación jurídica de extender esa protección a los visitantes temporales. Daniel Radío, secretario general de la JND durante el gobierno de Lacalle Pou, señaló que una de las “salvaguardas” originales fue rechazar las ventas a turistas ante el temor de que Uruguay se convirtiera en un escenario de consumo descontrolado (citado en Hudak et al., 2018). La investigación de Queirolo et al. (2019) confirmó que los diseñadores de la política optaron por un marco fuertemente regulado para minimizar la ambigüedad y proporcionar garantías de que la reforma no se descontrolaría.

## **5 La restricción a turistas en diálogo con el ordenamiento jurídico uruguayo**

### **5.1 La tensión con la Ley de Turismo (19.253)**

La Ley 19.253 de Turismo, promulgada el 21 de agosto de 2014, declara al turismo como una "actividad de interés nacional" y como una manifestación del "derecho humano a

la recreación, el conocimiento y la cultura". El Artículo 12J mandata al Poder Ejecutivo a "facilitar la entrada, estadía y salida del turista" (Ley 19.253, 2014).

Existe una tensión entre ambos marcos normativos: mientras la ley de turismo orienta al Estado a facilitar la experiencia del visitante, la regulación del cannabis excluye a esos mismos visitantes del mercado legal y los empuja hacia canales informales que comprometen su seguridad. Un turista argentino o brasileño que busca cannabis en Montevideo o Punta del Este se ve obligado a recurrir a vendedores callejeros, redes informales de autocultivadores o clubes que operan en los márgenes de la regulación.

## **5.2 La tensión con la Ley de Migración (18.250)**

La Ley 18.250 de Migración, promulgada en 2008, es reconocida como una de las más progresistas de América Latina. Su Artículo 1 reconoce como derechos inalienables la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción por origen nacional, y su Artículo 7 garantiza a los extranjeros el derecho a la igualdad de trato con los nacionales. Si bien la ley distingue entre "migrantes" (con intención de residir) y "no residentes" (turistas), creando espacio legal para un trato diferencial en ciertas materias, la filosofía de la norma apunta hacia la igualdad y la no discriminación por origen nacional. La exclusión del acceso al cannabis sobre la base exclusiva de la condición migratoria genera una tensión con este principio, tensión que se agudiza cuando se considera que el consumo personal de cannabis es legal en Uruguay independientemente de la nacionalidad: un turista puede poseer y consumir cannabis sin sanción, pero no puede adquirirlo legalmente.

## **5.3 Los tratados internacionales: entre el incumplimiento y la innovación**

Como se señaló, Uruguay ratificó las tres convenciones del régimen de control de drogas, y la legalización contraviene la letra de la Convención de 1961. La respuesta uruguaya ha sido una posición de "incumplimiento respetuoso", argumentando que sus obligaciones de derechos humanos prevalecen cuando entran en conflicto con las de control de drogas (Walsh y Jelsma, 2016). Este enfoque ha sido operativamente exitoso: Uruguay no ha enfrentado consecuencias formales más allá de menciones en los informes anuales de la

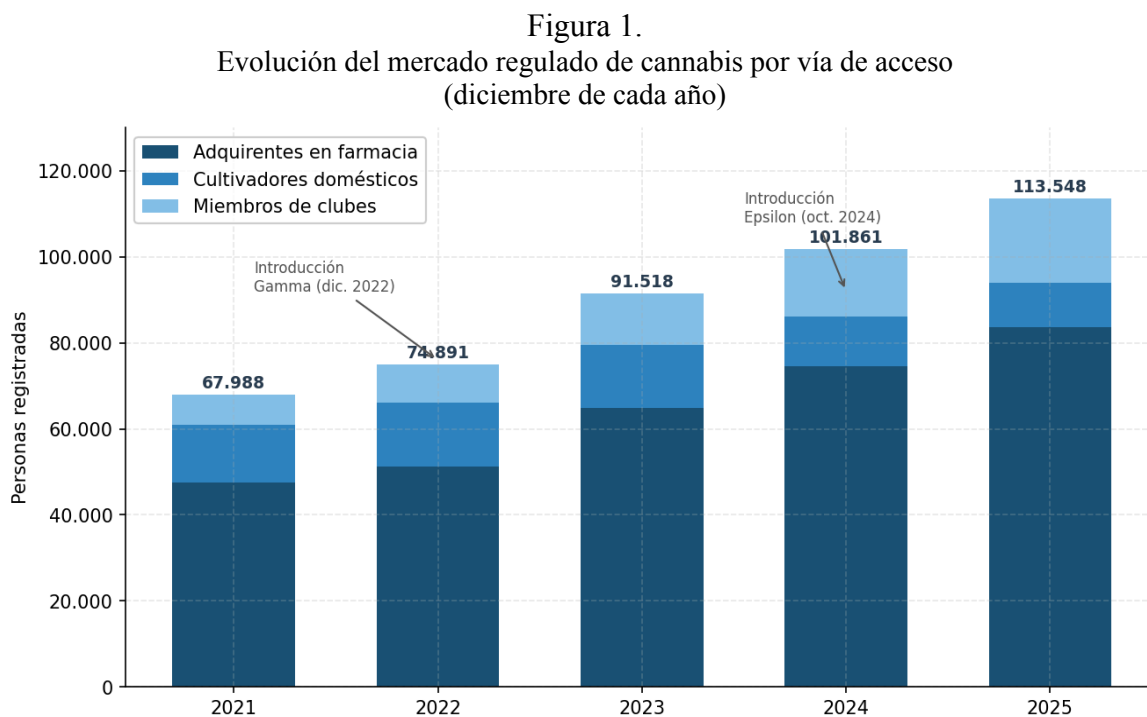
JIFE, que carece de mecanismo coercitivo. La UNODC adoptó una posición más matizada, enfatizando la dimensión sanitaria sin condenar la legalización (UNODC, 2013).

La incorporación de turistas probablemente generaría renovada atención internacional, pero en un contexto global radicalmente diferente al de 2013: Canadá legalizó a nivel federal en 2018, Alemania reguló el cannabis en 2024, y múltiples estados de EE.UU. han avanzado en la misma dirección. Un estudio publicado en 2023 en *Global Public Health* encontró que las normas financieras internacionales —los estándares de la Ley Patriota estadounidense, los requisitos del GAFI sobre lavado de activos— fueron más directamente restrictivas del espacio de política cannábica de Uruguay que los propios tratados de drogas.

## 6 Indicadores empíricos: el mercado regulado y las pistas sobre el acceso turístico

### 6.1 La evolución del mercado regulado: datos del IRCCA (2023-2025)

Los informes oficiales del IRCCA permiten reconstruir la trayectoria del mercado regulado con precisión semestral. El crecimiento ha sido sostenido y acelerado, particularmente a partir de la introducción de variedades con mayor contenido de THC.



Fuente: Elaboración propia en base a informes del IRCCA (2021-2025).

En junio de 2023 (Informe XVI), el mercado regulado contaba con 86.207 personas habilitadas, distribuidas en 61.129 adquirentes en farmacias, 14.592 cultivadores domésticos y 10.486 miembros de 306 clubes de membresía (IRCCA, 2023a). El informe registraba un crecimiento de 15 puntos porcentuales en el semestre, el ritmo más acelerado de la serie hasta ese momento, impulsado por la incorporación de la variedad Gamma (hasta 15% THC) en diciembre de 2022. El IRCCA estimaba que el mercado regulado alcanzaba formalmente al 34% de los consumidores de cannabis mayores de 18 años, y que si se consideraban las prácticas de consumo compartido, el “mercado real” llegaba al 51%.

En diciembre de 2023 (Informe XVII), el total ascendió a 90.413 personas: 64.921 adquirentes en farmacias, 13.487 cultivadores domésticos y 12.005 miembros de 345 clubes (IRCCA, 2024a). El informe señalaba una desaceleración del ritmo de crecimiento respecto al semestre anterior, que atribuía no a un agotamiento de la demanda sino a la limitación de la oferta de Gamma en las farmacias. Los clubes, con 39 nuevas habilitaciones en el semestre, se posicionaban como la vía de acceso más dinámica. El alcance formal del mercado regulado subió a 36%, con un alcance real estimado del 50%.

En diciembre de 2024 (Informe XVIII), el mercado alcanzó las 101.861 personas: 74.583 adquirentes, 11.597 cultivadores domésticos y 15.681 miembros de 475 clubes (IRCCA, 2025). El crecimiento interanual fue del 13%, con 130 nuevos clubes aprobados en el año. El informe documentó un fenómeno relevante: la introducción de la variedad Épsilon (hasta 20% THC) el 15 de octubre de 2024 modificó radicalmente la estructura de ventas, pasando a representar el 54,3% de las ventas en noviembre y el 90,1% en diciembre, desplazando casi completamente a las demás variedades. El mercado alcanzaba formalmente al 46,7% de los 218.000 consumidores estimados por la VIII Encuesta Nacional.

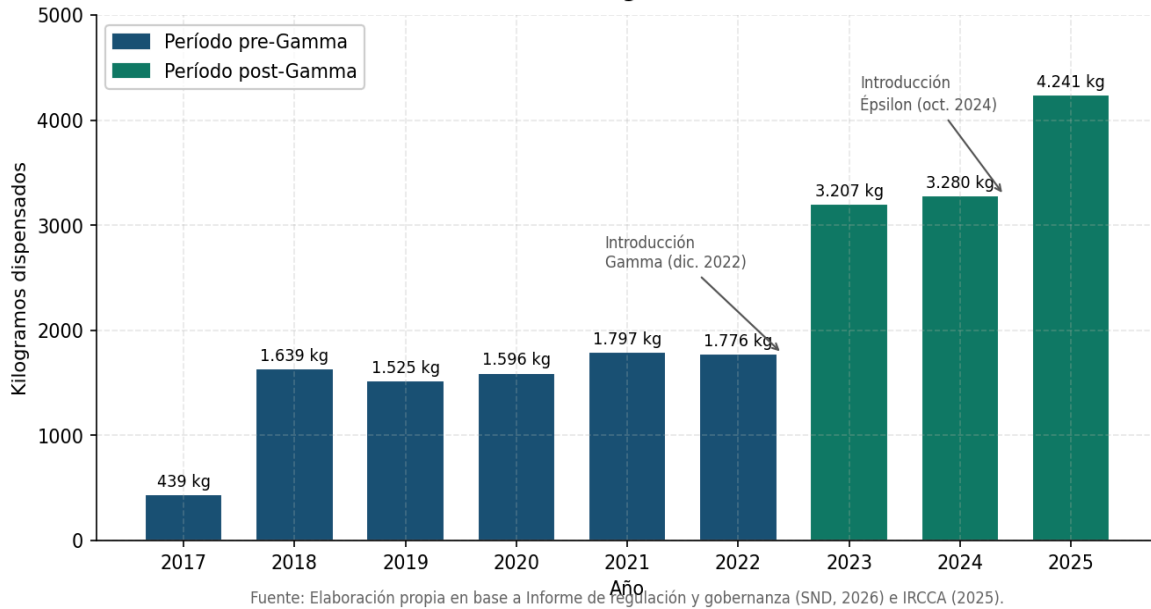
En diciembre de 2025 (Informe XIX), el registro llegó a 113.548 personas: 83.567 adquirentes (73,6% del total), 10.392 cultivadores domésticos y 19.589 miembros de 557 clubes (IRCCA, 2026). El dato más significativo fue que, desde julio de 2025, por primera vez desde el inicio del sistema, no se registraron restricciones de oferta: las farmacias recibieron la cantidad y variedad de cannabis que solicitaron. Esto permitió observar, por primera vez, las preferencias efectivas de los usuarios sin el sesgo de las restricciones de abastecimiento. Las ventas totales en farmacias alcanzaron un récord de 4.240.905 gramos

(más de 4,2 toneladas) en 848.181 transacciones, con la variedad Épsilon concentrando el 75,9% de las ventas (IRCCA, 2026). El mercado formal alcanzaba al 52% de los consumidores estimados.

## 6.2 Datos de producción y ventas: la serie completa 2017-2025

El análisis de la serie completa de producción y ventas en farmacias permite dimensionar la magnitud del mercado regulado y sus tendencias. La dispensación anual creció de forma sostenida: 438 kilogramos en el segundo semestre de 2017, 1.639 kg en 2018, 1.524 kg en 2019, 1.596 kg en 2020, 1.796 kg en 2021, 1.774 kg en 2022, 3.258 kg en 2023, 3.129 kg en 2024 y un récord de 4.241 kg en 2025 (IRCCA, 2023a; IRCCA, 2024a; IRCCA, 2025; IRCCA, 2026). El total acumulado desde julio de 2017 hasta diciembre de 2025 superó las 19,3 toneladas de cannabis dispensadas en farmacias, a través de 3.879.034 transacciones (IRCCA, 2026).

Figura 2.  
Ventas de cannabis en farmacias habilitadas por año  
(en kilogramos)



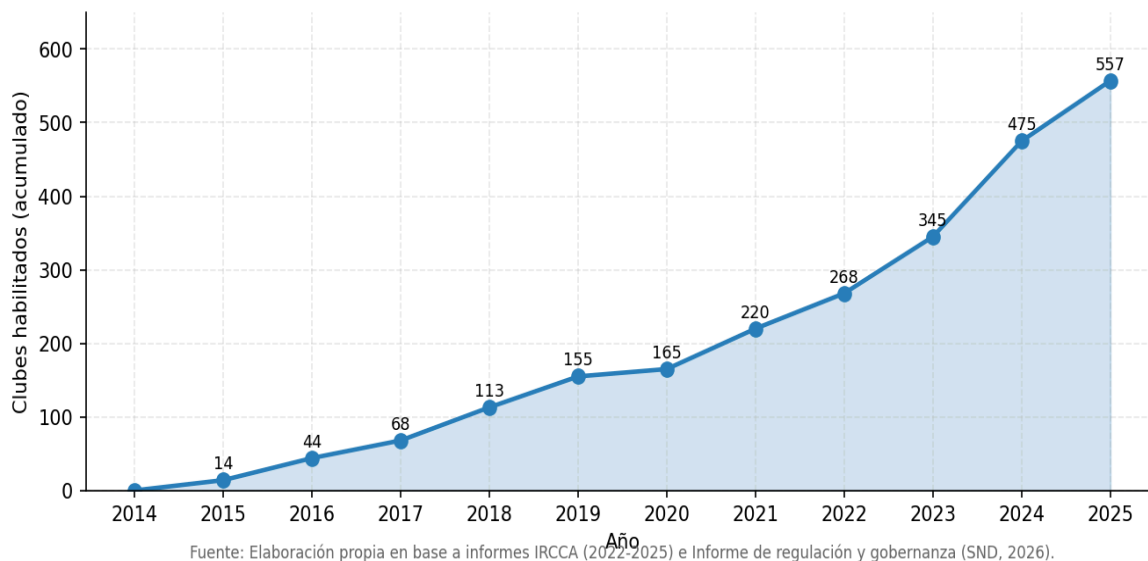
El salto de 2022 a 2023 fue el más pronunciado de la serie: un aumento del 84% que coincidió con la introducción de la variedad Gamma (hasta 15% THC) en diciembre de 2022. Antes de Gamma, las variedades disponibles —Alfa y Beta, con hasta 9% de THC— resultaban poco competitivas frente al mercado negro, donde las flores de autocultivo y clubs alcanzaban potencias superiores. El IRCCA reconoció explícitamente en el Informe XVI que la nueva variedad explicaba “casi 10.000 personas más” ingresando al mercado en solo seis meses (IRCCA, 2023a). El Informe XVII confirmó que cuando la oferta de Gamma se restringió en el segundo semestre de 2023, el ritmo de crecimiento se desaceleró, sugiriendo que la disponibilidad de variedades de potencia adecuada es un determinante central de la captación del mercado (IRCCA, 2024a).

La introducción de Épsilon (hasta 20% THC) en octubre de 2024 produjo un segundo quiebre estructural. En su primer mes completo de disponibilidad (noviembre 2024), Épsilon capturó el 54,3% de las ventas; en diciembre alcanzó el 90,1%, desplazando casi completamente a las demás variedades (IRCCA, 2025). Durante 2025, con las cuatro variedades disponibles y sin restricciones de oferta desde julio, Épsilon concentró el 75,9% de las ventas, seguida de Gamma con el 15,4%, Beta con el 4,8% y Alfa con el 3,8% (IRCCA, 2026). La preferencia masiva por las variedades de mayor potencia refleja la composición real de la demanda del mercado de cannabis en Uruguay: la mayoría de los consumidores buscan niveles de THC comparables a los que ofrece el mercado informal.

En lo que respecta a los clubes de membresía, la serie de informes documenta una expansión territorial notable. Los clubes habilitados pasaron de 306 en junio de 2023 a 345 en diciembre de 2023, 475 en diciembre de 2024 y 557 en diciembre de 2025 (IRCCA, 2023a; IRCCA, 2024a; IRCCA, 2025; IRCCA, 2026). En términos de miembros, el crecimiento fue de 10.486 en junio de 2023 a 19.589 en diciembre de 2025, un aumento del 87% en dos años y medio. Significativamente, el Informe XIX identificó una tendencia creciente hacia la ubicación de nuevos clubes fuera de Montevideo: al inicio de la implementación, la distribución era aproximadamente equitativa entre la capital y el interior, pero los datos de 2025 muestran que la mayoría de los nuevos clubes se ubica fuera de Montevideo (IRCCA, 2026, Gráfico 4). Esta descentralización sugiere que los clubes están

respondiendo a una demanda territorial que las farmacias no logran satisfacer, particularmente en departamentos sin puntos de venta de farmacias.

Figura 3.  
Evolución de clubes cannábicos habilitados en Uruguay (2014-2025)

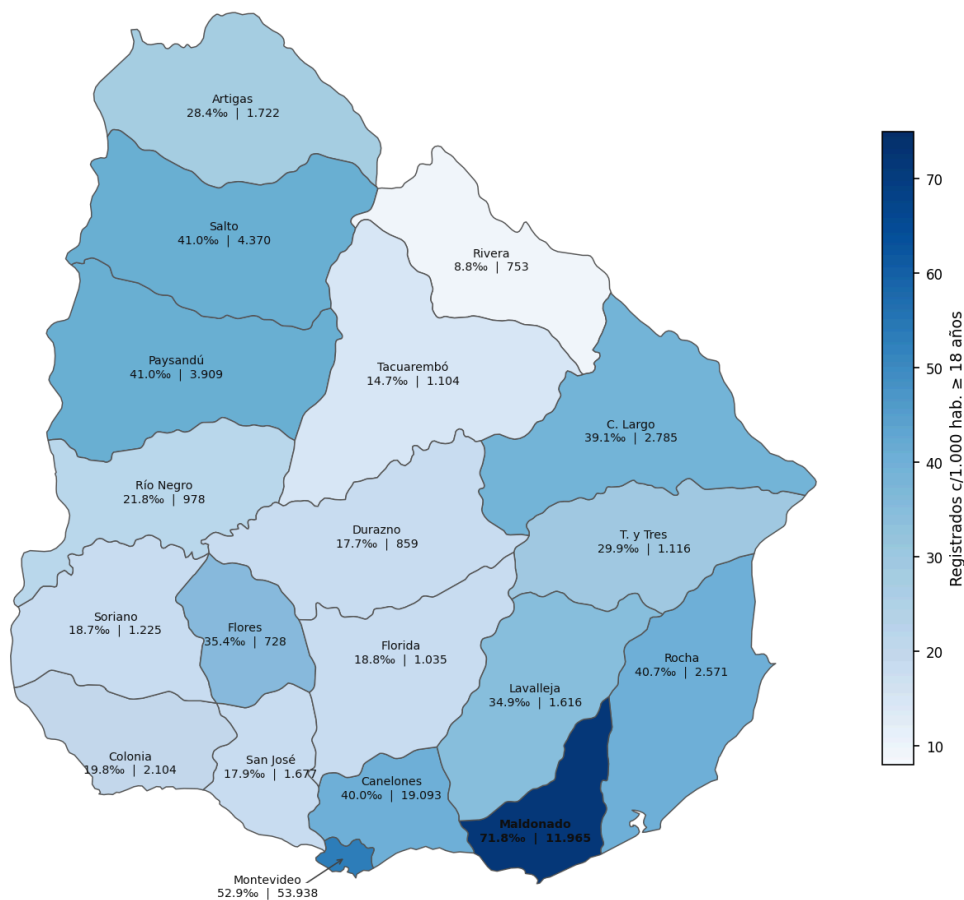


La evolución del cultivo doméstico presenta una trayectoria diferente. A diferencia de farmacias y clubes, los registros de cultivadores domésticos con licencia vigente han descendido sostenidamente: de 14.592 en junio de 2023 a 13.487 en diciembre de 2023, 11.597 en diciembre de 2024 y 10.392 en diciembre de 2025 (IRCCA, 2023a; IRCCA, 2024a; IRCCA, 2025; IRCCA, 2026). Sin embargo, esta disminución es engañosa: el total histórico de personas que alguna vez se registraron como cultivadores supera las 29.800 (IRCCA, 2026), lo que implica que más de 19.000 cultivadores dejaron expirar su licencia de tres años sin renovarla, pero no necesariamente dejaron de cultivar. El IRCCA estima que si estos cultivadores mantuvieran su registro vigente, la cobertura formal del mercado regulado aumentaría en nueve puntos porcentuales adicionales (IRCCA, 2026). Este fenómeno de “caída en el registro sin cese de actividad” es relevante para la discusión sobre el mercado gris: una parte significativa del cannabis que circula por canales informales proviene de cultivadores que alguna vez estuvieron dentro del sistema regulado y que dejaron de cumplir con las formalidades administrativas sin abandonar el cultivo.

### **6.3 El caso de Maldonado como indicador indirecto de demanda turística**

La distribución territorial del mercado regulado ofrece indicadores indirectos relevantes para la cuestión turística. El departamento de Maldonado —que alberga a Punta del Este, el principal destino turístico del país— se destaca de forma consistente como el departamento con mayor penetración del mercado regulado en términos relativos, superando incluso a Montevideo. Esta particularidad adquiere mayor relevancia cuando se considera la magnitud del flujo turístico hacia el departamento: según el Ministerio de Turismo, Maldonado recibió 877.179 visitantes en 2025, superando a Montevideo y concentrando más de la mitad del gasto turístico total del país (CERES, 2026; Ministerio de Turismo, 2026). En el conjunto del país, Uruguay recibió 3.604.488 turistas no residentes en 2025, de los cuales Punta del Este figura como el segundo destino más visitado tras Montevideo (Ministerio de Turismo, 2026). La convergencia entre alta penetración del mercado regulado y alta afluencia turística en Maldonado es consistente con la hipótesis de que la demanda turística ejerce presión sobre el sistema, aunque —como se señaló antes— los datos agregados no permiten establecer causalidad.

**Figura 4.**  
**Mercado regulado de cannabis: penetración por departamento**  
**Tasa por 1.000 hab ≥ 18 años y total estimado de registrados - Diciembre 2025**



Fuente: IRCCA, Informe XIX (dic. 2025) y Censo INE 2023. Total registrados: 113.548.

En diciembre de 2025, Maldonado concentraba 11.999 personas en el mercado regulado, lo que equivale a 71,8 personas registradas por cada 1.000 habitantes mayores de 18 años, frente a las 52,9 de Montevideo (IRCCA, 2026). Esta proporción ha sido sistemáticamente la más alta del país a lo largo de toda la serie de informes: 77,6 por cada 1.000 en junio de 2023, 81,7 en diciembre de 2023, 63,8 en diciembre de 2024 y 71,8 en diciembre de 2025.

La concentración de clubes cannábicos en Maldonado es igualmente reveladora. El departamento contaba con 66 clubes habilitados en diciembre de 2025 (IRCCA, 2026), una densidad notable para un departamento cuya población permanente es significativamente menor que la de Montevideo o Canelones. La pregunta que surge es por qué Maldonado

presenta una penetración del mercado regulado tan desproporcionada respecto a su población residente. Es importante subrayar que este trabajo no puede probar causalmente ninguna de estas explicaciones: los datos del IRCCA son agregados y no permiten aislar el efecto de la demanda turística de otros factores. Con esa aclaración, dos hipótesis son plausibles como punto de partida para investigaciones futuras: por un lado, Maldonado podría tener una prevalencia de consumo más alta entre sus residentes permanentes; por otro, la presión de la demanda turística estacional podría generar incentivos para que residentes se registren en el mercado regulado y luego distribuyan excedentes de forma informal a los visitantes. El propio IRCCA ha documentado en sus informes que Maldonado fue consistentemente el departamento con mayor crecimiento del mercado regulado en los semestres que incluyen la temporada turística de verano, cuando la población del departamento se multiplica varias veces.

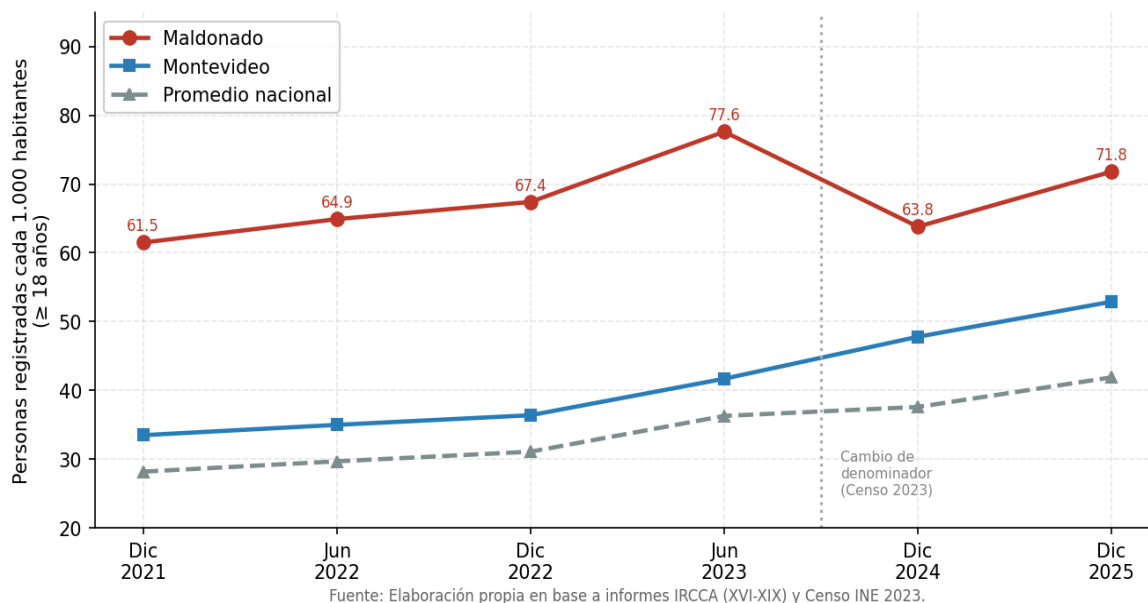
El caso del José Ignacio Social Club —ya analizado al examinar la brecha de implementación— ocurrió precisamente en este departamento: las 857 plantas que la policía incautó en 2017 estaban en una chacra de Maldonado, donde la demanda turística estacional encontró un canal informal dentro de la propia infraestructura regulada (Hudak et al., 2018; La Prensa Panamá, 2017). La evidencia acumulada sugiere que las prácticas de conexión entre el mercado regulado y la demanda turística son más extendidas que ese caso aislado. El diputado por Maldonado Eduardo Antonini, autor del proyecto de ley sobre turismo cannábico, lo describió con precisión en 2022: "Muchos turistas quieren acceder al cannabis cuando vienen a Uruguay, los que vivimos en un lugar turístico lo sabemos. Un propietario de una farmacia en Maldonado nos contaba que llegaban los cruceros y muchos cruceristas se tomaban un taxi ahí mismo en el puerto para llegar a su farmacia a adquirir la famosa marihuana legal", y encontraban que no podían comprar (Infobae, 2022; *Ámbito*, 2022). El subsecretario de Turismo Remo Monzeglio reconoció por su parte que el objetivo de habilitar a los turistas era precisamente "alejar a los extranjeros del mercado negro y atraerlos al mercado regulado" (La Nación, 2021; El Cronista, 2021). La empresa Kaya Center, con tres locales en la costa de Maldonado dedicados a la cultura cannábica, ilustra la demanda insatisfecha: opera dentro de la legalidad vendiendo accesorios pero no puede vender cannabis, y espera que la normativa cambie para, en sus propias palabras, "explotar al mango

todas las posibilidades" (El Observador, 2021). La dinámica de membresías compartidas — donde un miembro registrado actúa como intermediario para visitantes — aparece recurrentemente en estas coberturas y en el debate parlamentario, aunque no ha sido cuantificada de forma sistemática.

Estas prácticas ilustran un fenómeno que la literatura sobre regulación de drogas examina como consecuencia de los desajustes del diseño institucional —*efectos no previstos del diseño institucional*—: cuando un marco regulatorio genera una frontera artificial entre quienes pueden y quienes no pueden acceder a un mercado legal, los actores del sistema desarrollan mecanismos informales para atender la demanda excluida. En el caso uruguayo, la infraestructura legal —clubes registrados ante el IRCCA, autocultivadores con licencia, adquirentes en farmacias— termina sirviendo como fuente de suministro informal para una demanda que la ley no contempla pero que existe de hecho. La ventana lateral del mercado gris no es una falla excepcional del sistema sino una consecuencia esperable, aunque no necesariamente anticipada en toda su magnitud, de un diseño que excluye a una categoría de consumidores presentes en el territorio.

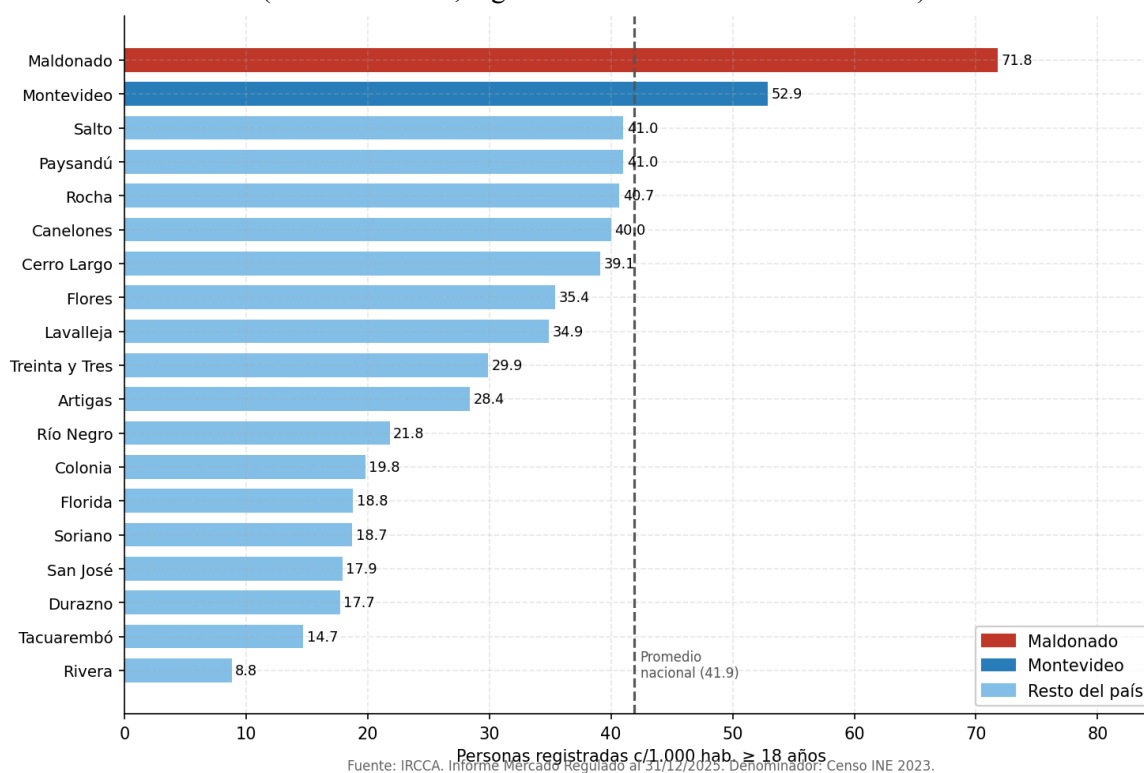
La evolución temporal de los datos de Maldonado refuerza esta interpretación. Los informes del IRCCA permiten trazar una serie desde junio de 2023, cuando el departamento registraba 9.180 personas en el mercado regulado (77,6 por cada 1.000 habitantes mayores de 18 años) con 40 clubes habilitados, hasta diciembre de 2025, cuando alcanzó 11.999 personas (71,8 por cada 1.000) con 66 clubes. La aparente disminución en la tasa relativa entre 2023 y 2025 se explica en parte por la actualización del Censo de Población 2023, que registró una población significativamente mayor que la estimada sobre la base del Censo 2011. Cabe considerar además que la población residente de Maldonado ha crecido de manera sustancial en los últimos años, lo que contribuye a moderar la tasa por cada mil habitantes independientemente de la evolución del mercado cannábico. En términos absolutos, Maldonado sumó 2.819 personas al mercado regulado en dos años y medio, un crecimiento del 31% que supera al promedio nacional.

Figura 5.  
Penetración del mercado regulado:  
Maldonado, Montevideo y promedio nacional



La densidad de clubes cannábicos en Maldonado merece un análisis pormenorizado. Con 66 clubes para una población adulta de 167.077 personas, Maldonado tiene un club cada 2.531 habitantes adultos. Si se compara con Montevideo, que tiene 204 clubes para 1.030.329 adultos (un club cada 5.050 habitantes), la densidad de Maldonado es aproximadamente el doble. Esta desproporción no puede explicarse exclusivamente por la demanda de la población residente, dado que Maldonado tiene una prevalencia de consumo comparable a la media nacional. La hipótesis de que la concentración de clubes responde parcialmente a la presión de la demanda turística estacional resulta plausible cuando se consideran dos factores adicionales: primero, Punta del Este recibe aproximadamente 500.000 visitantes en la temporada de verano, triplicando la población del departamento; segundo, los clubes de Maldonado presentan un tamaño promedio de miembros menor que los de otros departamentos, lo que sugiere estructuras más fragmentadas y dinámicas, potencialmente orientadas a servir a redes diferentes de usuarios.

Figura 6.  
Penetración del mercado regulado por departamento  
(diciembre 2025, regulados c/1000 habitantes  $\geq$  18 años)



Otro dato territorial relevante proviene del contraste entre departamentos con y sin farmacias habilitadas. El Informe XVI del IRCCA (junio de 2023) documentó que en los departamentos con puntos de venta había 28,3 adquirentes registrados por cada 1.000 habitantes mayores de 18 años, frente a solo 8,8 en los departamentos sin farmacias, una diferencia de más de tres a uno (IRCCA, 2023a, Tabla 2). Para diciembre de 2025, esta brecha se había mantenido en proporciones similares: 45,6 frente a 17,9 (IRCCA, 2026). Estos datos sugieren que la accesibilidad al mercado regulado es un determinante central de la demanda registrada, y que las barreras de acceso, ya sean geográficas o jurídicas, empujan a los consumidores hacia canales informales.

El Informe XIX (IRCCA, 2026) introduce por primera vez un análisis del impacto territorial de la apertura de nuevas farmacias. A diciembre de 2025, cinco departamentos —Treinta y Tres, Florida, Soriano, Durazno y Rivera— seguían sin contar con ninguna farmacia habilitada, pese a registrar en conjunto más de 4.800 personas en el mercado regulado. El contraste es significativo: los departamentos con al menos un punto de venta

registran en promedio 45,6 adquirentes en farmacia por cada 1.000 habitantes adultos, frente a 17,9 en los que carecen de ese canal (IRCCA, 2026). El caso paradigmático de 2025 es Tacuarembó: la apertura de una única farmacia en la capital departamental en abril generó la duplicación de sus adquirentes registrados, que pasaron de 321 a 732 en doce meses.

Este hallazgo sugiere que la oferta regulada genera su propia demanda: cuando el acceso legal se facilita, los consumidores tienden a migrar desde canales informales. Este patrón es consistente con la evidencia acumulada que muestra que la prohibición no elimina la demanda sino que la redirige hacia canales no controlados (Kilmer et al., 2010; Caulkins et al., 2012). Por analogía, si se habilitara el acceso para turistas, es razonable esperar que una proporción significativa de la demanda turística informal se dirigiera hacia canales legales.

#### **6.4 Cifras de turismo y dimensión de la demanda potencial**

Como se mencionó al analizar el caso de Maldonado, Uruguay recibió 3.604.488 turistas no residentes en 2025 (Ministerio de Turismo, 2026). Para dimensionar la contribución económica del sector se recurre a 2023 —el último año con datos consolidados del World Travel & Tourism Council (WTTC)—: ese año Uruguay recibió 3.835.041 turistas, superando su propia población de 3,4 millones de habitantes; Argentina aportó el 56% de las llegadas, seguida de Brasil con 593.057 visitantes; el turismo generó ingresos por aproximadamente 1.776 millones de dólares y contribuyó con el 8,9% del PIB directo, empleando a más de 120.000 personas (WTTC, 2023). La concentración estacional es marcada: la temporada de verano (diciembre-marzo) concentra la mayor parte de las llegadas, coincidiendo con los meses en que los informes del IRCCA registran los picos de venta en farmacias y los mayores promedios de compra por adquirente. A título ilustrativo, el promedio diario de venta de cannabis en farmacias durante marzo de 2023 alcanzó los 13.465 gramos, más del doble del promedio de los meses invernales (IRCCA, 2023a, Tabla 4). Esta estacionalidad de las ventas replica la estacionalidad turística y sugiere —sin permitir inferencia causal— que la temporada de verano activa demanda adicional en el mercado regulado. El pico estacional no puede explicarse únicamente por el turismo interno, es decir, por uruguayos registrados que viajan a la costa y compran en farmacias de Maldonado: si fuera así, el total nacional de adquirentes únicos debería mantenerse estable, dado que se

trataría de los mismos usuarios comprando en otro departamento. Sin embargo, los datos del IRCCA muestran que el número de compradores únicos a nivel nacional aumenta de aproximadamente 6.900 en los meses de invierno a más de 11.600 en los de verano —una diferencia de más de 4.000 personas que no se explica por desplazamiento geográfico (IRCCA, 2022, Tabla 5). Esto sugiere que el verano activa demanda que en otros meses no se canaliza por el mercado regulado, lo cual es consistente —aunque no demostrable con estos datos— con una mayor redistribución informal hacia turistas no residentes. El propio IRCCA atribuye la estacionalidad a ciclos de producción y distribución, reconociendo que la demanda supera la oferta disponible en los meses de mayor actividad.

## **6.5 El mercado gris: la evidencia de la Segunda Evaluación**

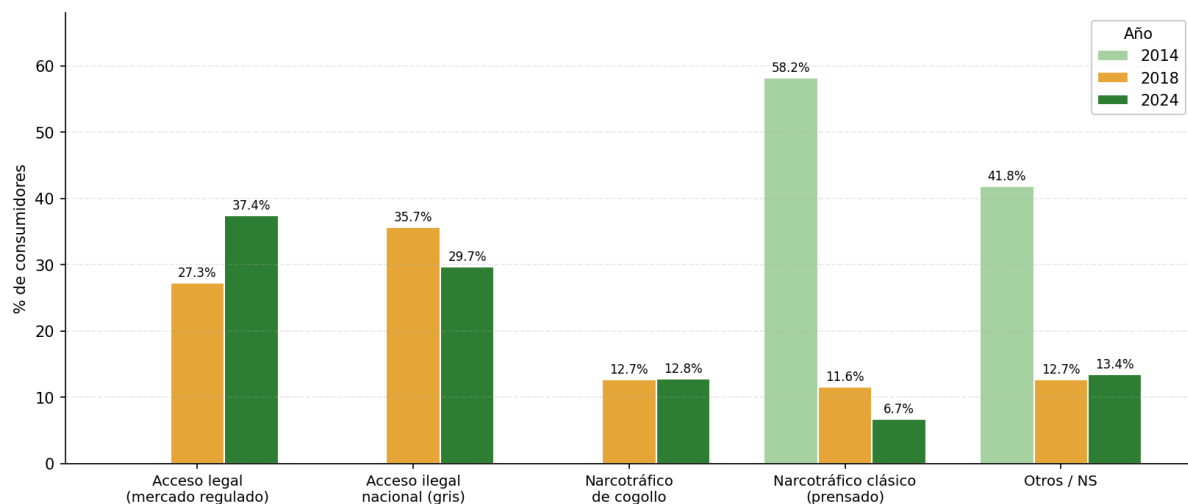
La exclusión de no residentes del mercado regulado no genera un vacío pasivo: genera canales informales de acceso que la evidencia permite caracterizar. El departamento de Maldonado, que concentra la mayor penetración del mercado regulado per cápita del país (71,8 registrados por cada 1.000 habitantes adultos) y la mayor densidad de clubes cannábicos, ofrece el escenario más claro de esa presión. La Segunda Evaluación (SND, 2026) proporciona la evidencia más completa sobre la estructura de esos canales. Es relevante señalar que el mercado gris no es un fenómeno homogéneo: Repetto et al. (2025) proponen una tipología que distingue entre mercado gris "oscuro" (desviación de cannabis legal al mercado ilegal, vinculado al tráfico), "estándar" (distribución con fines de lucro fuera de canales regulados pero sin conectarse con el mercado ilegal) y "claro" (intercambios sin fines de lucro entre usuarios, como el consumo compartido). Esta heterogeneidad es importante para no sobredimensionar el rol de los turistas: el mercado gris tiene múltiples causas y actores, y los turistas son uno entre varios.

El documento distingue cuatro categorías de acceso según su legalidad: el acceso legal (a través de las tres vías reguladas o por consumo compartido de cannabis de origen legal); el acceso ilegal nacional (cultivo doméstico no registrado, compra a cultivadores o miembros de clubes, y distribución informal de cannabis de origen legal); el narcotráfico de

cogollo (compra a bocas o dealers de flores no prensadas); y el narcotráfico clásico (cannabis prensado, generalmente de origen paraguayo).

La evolución de estas categorías entre 2014, 2018 y 2024 revela una transformación profunda del mercado. El acceso legal pasó de ser inexistente en 2014 (dado que las vías de acceso aún no estaban implementadas) al 27,3% en 2018 y al 37,4% en 2024 (SND, 2026, Tabla 12). El narcotráfico clásico (prensado) cayó drásticamente del 58,2% en 2014 al 11,6% en 2018 y al 6,7% en 2024, constituyendo el resultado más notable de la regulación. El narcotráfico de cogollo se mantuvo estable en torno al 12,7-12,8% entre 2018 y 2024, sugiriendo que existe un segmento de demanda que el mercado regulado aún no logra capturar. Y el acceso ilegal nacional —el “mercado gris”— descendió levemente del 35,7% en 2018 al 29,7% en 2024, pero sigue representando casi un tercio del acceso total.

Figura 7.  
Vías de acceso al cannabis en Uruguay: 2014, 2018 y 2024  
(% de consumidores por canal principal)



Fuente: Elaboración propia en base a Segunda Evaluación de la regulación del cannabis (SND, 2026), Tabla 12.

La composición interna del mercado gris es particularmente relevante para la discusión sobre turismo. Es importante subrayar que el mercado gris —como documenta Repetto et al. (2025)— es un fenómeno heterogéneo cuyas causas van más allá del turismo: incluye excedentes de clubes y autocultivadores redistribuidos a residentes, cultivadores que dejaron de renovar su registro sin dejar de producir, y redes informales de intercambio entre uruguayos. Los turistas son un actor más dentro de este mercado, aunque uno con una

vulnerabilidad particular que merece atención. A diferencia de un consumidor uruguayo que puede acceder al mercado gris mediante redes de confianza —amigos, conocidos, miembros de clubes—, el turista carece de esos vínculos y queda expuesto a condiciones marcadamente desfavorables. La prensa documentó durante la temporada estival de 2022-2023 que turistas en Punta del Este pagaban hasta USD 25 por un cigarrillo de cannabis en el mercado informal, cuando un paquete de 5 gramos de alta calidad en farmacia regulada costaba menos de USD 10 para un uruguayo registrado (*Infobae*, 9 de enero de 2023). La distancia geográfica agrava el problema: en ese mismo período, la farmacia habilitada más cercana a Punta del Este se encontraba a 45 kilómetros de distancia (*El Observador*, 2018). A esto se suman riesgos adicionales propios de la transacción informal: ausencia de garantías sobre calidad y composición del producto, imposibilidad de recurrir a ninguna instancia ante una estafa, y la exposición —aunque asimétrica— al riesgo legal que implica operar en circuitos ilegales sin conocimiento del entorno normativo local. Esta situación configura lo que podría denominarse una *vulnerabilidad regulatoria diferencial*: la misma política que protege al consumidor residente mediante el mercado regulado desprotege activamente al turista al empujarlo a canales sin garantías. Teniendo presente esta aclaración, el análisis que sigue se enfoca en identificar los canales del mercado gris que resultan específicamente relevantes para la demanda turística.

Según la Segunda Evaluación (SND, 2026, Tabla 13), la categoría "acceso ilegal nacional" —el mercado gris propiamente dicho— se descompone en cuatro subcategorías cuyas proporciones suman el 29,7% del total: cultivo doméstico no registrado (4,5%), cannabis compartido por cultivadores no registrados (11,5%), compra directa a cultivadores o miembros de clubes por fuera de los canales formales (8,0%), y compra a través de intermediarios que obtienen el producto de fuentes legales (5,7%). Cada una de estas subcategorías describe un mecanismo a través del cual la legalidad del producto coexiste con la ilegalidad de la transacción —la esencia de la "ventana lateral" que este trabajo identifica como analogía a la "puerta trasera" holandesa— y representa un canal potencial al que recurren los turistas excluidos del mercado regulado.

Tabla 2.

Canal de acceso informal	% consumidores
Cultivo doméstico no registrado	4,5%
Cannabis compartido por cultivadores domésticos no registrados	11,5%
Compra directa a cultivadores o miembros de clubes	8,0%
Compra a través de intermediarios	5,7%
Total acceso ilegal nacional ("mercado gris")	29,7%

Fuente: SND (2026), Tabla 13.

Dentro del 37,4% que accede por vías legales, la forma más frecuente no es la compra directa sino el consumo compartido de cannabis de origen legal: el 20,9% de los consumidores obtiene la sustancia porque alguien que la adquirió legalmente (en farmacia, club o autocultivo registrado) la comparte con ellos (SND, 2026, Tabla 13). Solo el 9,4% compra directamente en farmacias, el 4,2% es miembro activo de un club, y el 2,9% mantiene cultivo doméstico registrado. Esta distribución revela que el mercado regulado uruguayo funciona en la práctica como un sistema de “redistribución informal legal”: la mayoría de los beneficiarios del acceso regulado no son registrados directos sino consumidores que participan de redes de intercambio social.

Este hallazgo tiene implicaciones directas para la cuestión turística que merece ser subrayado. El 20,9% que accede por consumo compartido de origen legal constituye, con alta probabilidad, el principal canal a través del cual los turistas acceden al cannabis regulado en Uruguay. Un visitante argentino o brasileño que obtiene cannabis de un amigo, anfitrión o contacto residente que lo compró legalmente en una farmacia o lo cultivó bajo licencia está, desde la perspectiva del producto, consumiendo cannabis regulado —con garantías de calidad, trazabilidad y potencia conocida—. Pero desde la perspectiva normativa, la transacción es informal e ilegal en tanto excede los canales previstos por la ley. Esta zona gris es precisamente lo que la “redistribución informal legal” significa: el cannabis es legal, la redistribución no lo es, y el turista queda atrapado en el intersticio. La magnitud del

fenómeno —uno de cada cinco consumidores del país accede por esta vía— sugiere que la regulación ya incorpora de facto a una proporción significativa de no registrados, incluidos turistas, pero lo hace sin las garantías de control, trazabilidad y recaudación fiscal que el sistema formal ofrece.

La única medición directa disponible sobre el acceso de turistas al cannabis en Uruguay proviene de un estudio empírico realizado por Pablo Galain durante la temporada alta de verano en el casco histórico de Montevideo. Los resultados son contundentes: el 63% de los turistas usuarios de cannabis encuestados tuvo acceso a la droga durante su estadía en Uruguay. De ellos, el 50% accedió a flores de cannabis, el 30% a comida cannábica, y apenas el 7% al prensado paraguayo que comercializa el narcotráfico — lo que sugiere que la demanda turística se orienta mayoritariamente hacia el cannabis de origen legal redistribuido informalmente, no hacia el mercado ilegal tradicional. Las principales vías de acceso reportadas fueron amigos, familiares, hoteles, hostales y growshops, y el 68% de los encuestados declaró haber comprado la droga (Galain, citado en Vice, 2017). Estos datos, aunque preliminares y geográficamente acotados a Montevideo, son los únicos que cuantifican directamente el fenómeno que este trabajo analiza a través de indicadores indirectos. Confirman que la exclusión del mercado regulado no elimina el consumo turístico sino que lo redirige — en este caso, predominantemente hacia el mercado gris y no hacia el narcotráfico clásico.

## **7 El debate actual: hacia la incorporación de turistas**

### **7.1 Del rechazo al consenso emergente**

El viraje del consenso político ha sido notable. En 2017, la ministra de Turismo Liliam Kechichián declaraba: "Uruguay no va a tener turismo cannábico nunca" (El País Uruguay, 2017). Para 2024, ella misma había modificado su posición, señalando que el cannabis podría ser un atractivo adicional para los visitantes (Latin America Reports, 2025). Este cambio refleja una tendencia más amplia: la consolidación de la regulación como política de Estado ha reducido los costos políticos de discutir la ampliación del acceso, aunque el debate parlamentario sobre cannabis transita actualmente su momento de menor intensidad (SND, 2026), con la atención política desplazada hacia el tráfico ilegal.

En junio de 2022, trece diputados del Frente Amplio presentaron el proyecto de ley denominado "Turismo Cannábico - Regulación" (Carpeta N° 2605/2022, Repartido N° 672), encabezado por el representante por Colonia Nicolás Viera Díaz y firmado, entre otros, por el representante por Maldonado Eduardo Antonini (Cámara de Representantes, 2022). La exposición de motivos enmarca la iniciativa en la crisis del sector turístico tras la pandemia de COVID-19 y argumenta que la imposibilidad de los turistas de acceder al cannabis aparece como uno de los principales obstáculos al avance del sistema regulado. El proyecto propuso cuatro cambios sustantivos: habilitar a no residentes legalmente presentes en el país a acceder al cannabis a través de los mecanismos previstos en los literales F (clubes de membresía) y G (farmacias) del Decreto-Ley 14.294 en su redacción dada por la Ley 19.172, durante el tiempo de su estadía (art. 1); autorizar a emprendimientos turísticos acreditados ante el Ministerio de Turismo a asociarse con clubes cannábicos o albergarlos en sus instalaciones (art. 2); elevar el máximo de socios por club de 45 a 200 y el cultivo permitido de 99 a 300 plantas, con un acopio anual proporcional al número de socios (art. 3); y encomendar al IRCCA la proyección de la reglamentación correspondiente en un plazo de 90 días (art. 4). El proyecto fue remitido a la Comisión de Turismo y no fue votado durante el gobierno de Lacalle Pou.

Bajo la administración de Yamandú Orsi, el debate se relanzó con impulso institucional. En febrero de 2026, el director ejecutivo del IRCCA, Martín Rodríguez, declaró que el instituto evalúa cambios regulatorios para que extranjeros —turistas, estudiantes internacionales, trabajadores temporales— puedan acceder al cannabis "bajo condiciones de seguridad y control similares a las de los residentes permanentes" (France 24, 2026). Que la restricción resida en el decreto reglamentario y no en la ley facilita esta reforma: el Poder Ejecutivo podría modificarla sin necesidad de aprobación parlamentaria, respaldado por la Estrategia Nacional de Drogas 2026-2030, que identifica la eliminación de barreras al mercado regulado como línea prioritaria (SND, 2025).

## **7.2 Perspectivas de implementación**

La Segunda Evaluación (SND, 2026) proporciona la base empírica para el debate. El documento —que integra once años de registros del IRCCA, encuestas nacionales y análisis

parlamentario— confirma que el modelo ha cumplido sus objetivos centrales, pero identifica como desafío principal la persistencia del mercado gris en torno al 30% y califica al modelo como "garantista y sobrerregulado". Esto constituye un argumento directo para la flexibilización del acceso turístico: si la reducción del mercado gris es la prioridad, y si parte de ese mercado responde a demanda turística insatisfecha, entonces la incorporación de turistas es uno de los "ajustes focalizados" que la propia evaluación recomienda. El documento señala además que "no se registran impactos negativos significativos atribuibles a la regulación" en materia de salud pública (SND, 2026, p. 10), lo que debilita el argumento sanitario original para mantener la exclusión.

La experiencia de 2013, cuando la ley se aprobó por el mínimo necesario de votos y contra la opinión mayoritaria de la población, no se replicaría en una reforma por decreto bajo el contexto actual de mayor aceptación social de la regulación.

Las opciones técnicas en consideración, según las fuentes disponibles, incluyen al menos tres modelos. El primero es un sistema de registro temporal vinculado al documento migratorio del visitante, que se desactivaría automáticamente al abandonar el país. Este modelo preserva la trazabilidad del sistema y permite al IRCCA monitorear los volúmenes de cannabis dispensados a turistas sin comprometer la privacidad del usuario. El segundo modelo es la membresía temporal en clubes cannábicos, permitiendo que emprendimientos turísticos habilitados sirvan como enlace entre el visitante y el club, como propone el proyecto Antonini. El tercer modelo, más ambicioso, contempla la creación de un "pase digital" de cannabis que integre la verificación de identidad, la edad y la estancia legal en un único trámite electrónico.

La experiencia canadiense ofrece la referencia más directa: Canadá implementó el acceso turístico simplemente eliminando el requisito de residencia en los puntos de venta existentes, sin crear una infraestructura específica para turistas. La experiencia de Jamaica, con su sistema de consulta médica simplificada, ofrece un modelo intermedio que podría adaptarse al contexto uruguayo. Y la experiencia negativa de Tailandia advierte sobre los riesgos de una apertura sin controles previos: cualquier mecanismo que Uruguay adopte debe estar anclado en la infraestructura regulatoria del IRCCA para evitar la proliferación descontrolada de puntos de venta no supervisados.

La exclusión de no residentes es, en términos de la literatura de implementación, un resultado típico de un diseño precautorio: no fue concebida para resolver el problema del turismo cannábico sino para blindar políticamente una reforma controvertida en un contexto de alta incertidumbre. Como documentan Hudson et al. (2019), las vicisitudes del proceso político llevan a los diseñadores a incorporar restricciones que responden al momento de la aprobación más que a los objetivos de largo plazo de la política. Fowler (2021) añade que las brechas entre el diseño formal y la implementación efectiva emergen cuando los implementadores no disponen de mecanismos para lidiar con ambigüedades que el diseño original no anticipó —en este caso, la demanda turística. La buena noticia es que este tipo de brecha también es de las más manejables: no requiere una reforma de la arquitectura legal sino ajustes en el nivel del decreto, es decir, correcciones en la propia etapa de implementación donde, según Hudson et al., los sistemas de política tienen mayor capacidad de ajuste.

## **8 Conclusiones**

Este trabajo se propuso analizar la exclusión de no residentes del mercado regulado de cannabis en Uruguay, situando esta decisión en la evidencia internacional sobre turismo cannábico y en diálogo con el marco normativo doméstico e internacional. Las conclusiones pueden organizarse en torno a cinco ejes.

En primer lugar, la revisión de la literatura muestra un campo en rápido crecimiento donde Uruguay —el país pionero en la legalización integral— ha tenido una presencia limitada. La exclusión de no residentes lo convirtió en un "caso negativo" que, paradójicamente, resulta más valioso para el análisis comparado: permite examinar qué ocurre cuando se bloquea algo que en otros contextos emerge espontáneamente. La evidencia de Colorado (Meehan et al., 2020; Jiang et al., 2025), Países Bajos (Van Ooyen-Houben et al., 2016) y Tailandia (Veilleux, 2024) muestra de forma consistente que la legalización genera demanda turística y que los intentos de restringir el acceso de visitantes tienden a expandir los mercados informales más que a eliminar la demanda.

En segundo lugar, la exclusión fue una decisión política racional en el contexto de 2013-2014. Los cinco argumentos identificados —el temor al narcoturismo, la protección de la reputación internacional, la gestión de la opinión pública adversa, los compromisos internacionales y el encuadre sanitario— conformaron un sistema de justificaciones coherente que cumplió su función: permitió aprobar y estabilizar una reforma pionera bajo alta incertidumbre y significativa oposición. La restricción fue un instrumento de viabilidad política, y como tal debe evaluarse en sus propios términos históricos.

En tercer lugar, la evidencia acumulada en doce años ha erosionado progresivamente la validez de cada uno de esos argumentos. El temor al narcoturismo no se ha materializado en ninguna de las jurisdicciones que permiten el acceso turístico: ni Colorado ni Canadá reportan crisis vinculadas al turismo de drogas (Meehan et al., 2020; Jiang et al., 2025). La presión internacional se ha diluido en un contexto donde Canadá (Cannabis Act, 2018), Alemania y múltiples estados de EE.UU. han legalizado. La opinión pública uruguaya viró sustancialmente: el saldo neto de opiniones pasó de  $-26,5$  puntos en 2014 (mayoría en desacuerdo) a  $+6,5$  puntos en 2024 (SND, 2026). Y el propio gobierno reconoce, a través de la Segunda Evaluación, que las restricciones del modelo regulatorio —entre ellas el registro obligatorio y la elección de una única vía de acceso— se encuentran entre las causas que explican la persistencia del mercado gris que hoy convive con el circuito legal (SND, 2026, pp. 86, 88).

En cuarto lugar, el análisis normativo revela una tensión irresuelta entre la política de cannabis y otras normas uruguayas. La Ley de Turismo manda facilitar la experiencia del visitante; la Ley de Migración proclama la igualdad de trato con los nacionales. Ambas entran en fricción con una regulación que excluye al turista del mercado legal y lo empuja hacia canales sin control sanitario ni fiscal. La "paradoja de la ventana lateral" identificada en este trabajo —la puerta trasera holandesa conecta la ilegalidad del suministro con la legalidad de la venta; la ventana lateral uruguaya conecta la legalidad del producto con la ilegalidad del acceso para quienes no poseen cédula uruguaya— constituye la contribución conceptual que permite articular esta tensión con precisión.

En quinto lugar, los datos del IRCCA confirman que la regulación ha sido exitosa en sus objetivos centrales: la caída del narcotráfico clásico del 58,2% al 6,7% en una década es un logro estructural notable. Pero también confirman la persistencia de un mercado gris del 29,7% (SND, 2026), del que los turistas son una fuente de demanda insatisfecha. El caso de Maldonado —mayor penetración del mercado regulado per cápita del país, concentración desproporcionada de clubes y patrones estacionales que replican los flujos turísticos— ofrece un indicador indirecto pero sugestivo de esa presión.

El contexto actual es propicio para la reforma. La Estrategia Nacional de Drogas 2026-2030 establece como prioritaria la "eliminación de barreras de acceso" al mercado regulado (SND, 2025); la Segunda Evaluación diagnóstica que el modelo fue "sobrerregulado" como respuesta a un contexto ya superado y recomienda "ajustes focalizados" para reducir el mercado gris (SND, 2026); y el director ejecutivo del IRCCA declaró en febrero de 2026 que el instituto evalúa mecanismos para el acceso de extranjeros bajo condiciones similares a las de los residentes permanentes (France 24, 2026). Esta convergencia configura lo que en el análisis de políticas públicas se denomina una "ventana de oportunidad": la alineación simultánea de evidencia empírica, solución técnica disponible y voluntad política.

Vista desde el marco de la brecha de implementación, la trayectoria uruguaya ilustra un patrón reconocible: una política aprobada bajo alta incertidumbre que incorporó restricciones como instrumentos de viabilidad política, y que con el tiempo acumuló evidencia suficiente para discutirlos. Uruguay, primer país en legalizar integralmente el cannabis, tiene la oportunidad de ser también el primero en completar su modelo incorporando, de forma controlada y basada en evidencia, la dimensión turística que por razones históricamente comprensibles fue excluida del diseño original. Los datos están disponibles; la herramienta jurídica —la modificación del decreto reglamentario— también.

## **8.1 Limitaciones y futuras líneas de investigación**

Este trabajo presenta limitaciones que deben ser explicitadas. En primer lugar, la naturaleza cualitativa y documental del estudio impide realizar inferencias causales sobre la

relación entre la exclusión turística y la persistencia del mercado gris. Si bien la evidencia indirecta es sugestiva, demostrar una relación causal requeriría datos desagregados sobre el consumo turístico que no existen actualmente en Uruguay. En segundo lugar, la ausencia de encuestas sistemáticas a visitantes extranjeros sobre sus experiencias con el cannabis constituye una laguna empírica que limita la capacidad de dimensionar con precisión la demanda turística potencial. En tercer lugar, los datos del IRCCA, aunque precisos en lo que miden, no capturan el comportamiento de los usuarios no registrados ni las transacciones informales, que son precisamente las más relevantes para la discusión sobre turismo.

Futuras investigaciones podrían abordar estas limitaciones mediante encuestas específicas a turistas en zonas de alta afluencia como Punta del Este, Colonia del Sacramento y José Ignacio, replicando la metodología de Taylor (2019) en Colorado para medir la incidencia de la motivación cannábica en la decisión de viaje. El estudio de la economía política de los clubes cannábicos en Maldonado, mediante entrevistas en profundidad con dirigentes y miembros, podría documentar las dinámicas internas de redistribución hacia la demanda turística que este trabajo solo puede inferir a partir de datos agregados.

Finalmente, si Uruguay procede con la apertura al turismo cannábico, el seguimiento sistemático de sus efectos constituirá una contribución empírica de primer orden para la literatura global sobre regulación del cannabis. Para que ese seguimiento sea posible, será necesario pensar desde el diseño de la apertura en qué datos recoger y cómo hacerlo: la experiencia comparada muestra que las ventanas de evaluación causal se cierran rápidamente cuando los instrumentos no se construyen desde el inicio (Wesley y Salomons, 2019).

## 9 Referencias bibliográficas

Ámbito. (2022, 10 de junio). *Proponen proyecto de ley sobre turismo cannábico en Uruguay*. <https://www.ambito.com/informacion-general/turismo/proponen-proyecto-ley-cannabico-uruguay-n5460560>

Authority for the Responsible Use of Cannabis [ARUC]. (2021). *Authority on the Responsible Use of Cannabis Act (Act LXVI of 2021)*. Government of Malta.

Bardach, E. (2006). Policy dynamics. En M. Moran, M. Rein y R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 336–366). Oxford University Press.

Belhassen, Y., Santos, C. A., y Uriely, N. (2007). Cannabis usage in tourism: A sociological perspective. *Leisure Studies*, 26(3), 303–319. <https://doi.org/10.1080/02614360600834958>

Cámara de Representantes de Uruguay. (2022). *Turismo Cannábico - Regulación. Carpeta N° 2605/2022, Repartido N° 672*. Comisión de Turismo, Cámara de Representantes, Parlamento de la República Oriental del Uruguay.

*Cannabis Act*, S.C. 2018, c. 16 (2018). Parliament of Canada.

Caulkins, J. P., Hawken, A., Kilmer, B., y Kleiman, M. A. R. (2012). *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.

CERES. (2026, 9 de abril). *Monitor de Turismo 2026*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social / Cámara Uruguaya de Turismo (CAMTUR). <https://camtur.com.uy/wp-content/uploads/2026/04/Monitor-turismo-CERES-Abril-2026-1.pdf>

Cifra. (2012, 18 de diciembre). *Encuesta sobre regulación del cannabis*. El País Uruguay.

Cohen, E. (1979). A phenomenology of tourist experiences. *Sociology*, 13(2), 179–201.

Davenport, S. S. y Pardo, B. (2016). The Dangerous Drugs Act Amendment in Jamaica: Reviewing goals, implementation, and challenges. *International Journal of Drug Policy*, 37, 60–69. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.08.007>

Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Boidi, M. F., Sánchez Avilés, C., y Parés Franquero, Ò. (2017). Regulating cannabis social clubs: A comparative analysis of legal frameworks in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 43, 44–56.

*Decreto 120/014*. (2014, 2 de junio). Reglamentación de la Ley 19.172. Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

*Decreto 246/021*. (2021). Reglamentación de la Ley 19.172. Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Dupej, S. y Choi, H. S. C. (2025). Approaching cannabis tourism with shared value in legal contexts. *International Journal of Tourism Research*, 27(1), e70014. <https://doi.org/10.1002/jtr.70014>

Dupej, S. y Nepal, S. K. (2021). Tourism as an agent of cannabis normalization: Perspectives from Canada. *Tourism Review International*, 25(4), 353–369. <https://doi.org/10.3727/154427221X16098837280046>

El Cronista. (2021). *Turismo de cannabis en Uruguay: definen cómo funcionará y desde cuándo estará habilitado*. <https://www.cronista.com/internacionales/turismo-de-cannabis-marihuana-en-uruguay-como-y-desde-cuando/>

El Observador. (2017a, 1 de febrero). *Sancionarán actividades de cata de marihuana dirigidas a extranjeros*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/sancionaran-actividades-de-cata-de-marihuana-dirigidas-a-extranjeros-20172115470>

El Observador. (2018, 3 de enero). *Después de la clave de wifi, los turistas preguntan dónde conseguir marihuana.*

<https://www.elobservador.com.uy/nota/despues-de-la-clave-de-wifi-los-turistas-preguntan-donde-conseguir-marihuana-201813500>

El Observador. (2021, 15 de febrero). *Turismo cannábico: la apuesta en La Barra, el vaporizador de US\$ 1.500 y la postura del gobierno.*

<https://www.elobservador.com.uy/nota/turismo-cannabico-la-apuesta-en-la-barra>

El País Uruguay. (2017). *Entrevista a Liliam Kechichián, ministra de Turismo: "Turismo cannábico no hay y no queremos que haya".* El País.

El País. (2021, 13 de noviembre). *Uruguay: Así es el plan del gobierno para vender cannabis a los turistas.* El País Uruguay.

Emol. (2013, 10 de diciembre). *Oposición uruguaya teme que legalización de la marihuana "fomente el narcoturismo".*

<https://www.emol.com/noticias/internacional/2013/12/10/634217/oposicion-uruguaya-teme-que-legalizacion-de-la-marihuana-fomente-el-narcoturismo.html>

Factum. (2013, 4 de octubre). *Análisis: opinión pública sobre regulación del cannabis.*

<https://portal.factum.uy/analisis/2013/ana131004.php>

Fowler, L. (2021). How to implement policy: Coping with ambiguity and uncertainty. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12702>

France 24. (2026, 20 de marzo). *Venta de cannabis a turistas, un camino "posible" para autoridad de drogas en Uruguay.* <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20260320>

Galain, P. (2017). *Estudio sobre acceso de turistas al cannabis en Montevideo [investigación postdoctoral, beca Marie Curie, Unión Europea].* Citado en: Vice en Español. (2017). *Florece el turismo cannábico en Uruguay a pesar de estar prohibido.*

<https://www.vice.com/es/article/florece-el-turismo-cannabico-en-uruguay-a-pesar-de-estar-prohibido/>

Government.nl. (2023). *Toleration policy regarding soft drugs and coffee shops*. <https://www.government.nl/topics/drugs/toleration-policy-regarding-soft-drugs-and-coffee-shops>

Hosteltur. (2013a). *Turistas no podrán comprar marihuana del Estado en Uruguay*. [https://www.hosteltur.com/lat/117510\\_turistas-no-podran-comprar-marihuana-estado-uruguay.html](https://www.hosteltur.com/lat/117510_turistas-no-podran-comprar-marihuana-estado-uruguay.html)

Hudak, J., Ramsey, G., y Walsh, J. (2018). *Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm*. Brookings Institution / WOLA. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/gs\\_032118\\_uruguaye28099s-cannabis-law\\_final.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/gs_032118_uruguaye28099s-cannabis-law_final.pdf)

Hudson, B., Hunter, D., y Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

Infobae. (2017, 2 de febrero). *El gobierno uruguayo considera que la cata de marihuana es ilegal y sancionará a quienes la ofrezcan*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/02/02/el-gobierno-uruguayo-considera-que-la-cata-de-marihuana-es-ilegal-y-sancionara-a-quienes-la-ofrezcan/>

Infobae. (2022, 18 de diciembre). *Uruguay analiza habilitar la venta de marihuana a turistas extranjeros*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/12/18/uruguay-analiza-habilitar-la-venta-de-marihuana-a-turistas-extranjeros-que-se-debera-hacer-para-comprarla/>

Infobae. (2023, 9 de enero). Mientras se debate la legalización para extranjeros, los turistas pagan hasta 25 dólares por un cigarrillo de marihuana en Punta del Este.

IRCCA. (2023a). *Mercado regulado del cannabis. Informe XVI. 30/06/2023*. Instituto de Regulación y Control del Cannabis / Observatorio Uruguayo de Drogas / Junta Nacional de Drogas.

IRCCA. (2024a). *Mercado regulado del cannabis. Informe XVII. 31/12/2023*. Instituto de Regulación y Control del Cannabis / Observatorio Uruguayo de Drogas / Junta Nacional de Drogas.

IRCCA. (2025). *Mercado regulado del cannabis al 31/12/2024. Documento de trabajo 3/2025*. Observatorio Uruguayo de Drogas.

IRCCA. (2026). *Mercado regulado del cannabis al 31/12/2025. Documento de trabajo 2/2026*. Observatorio Uruguayo de Drogas.

Jelsma, M. y Bewley-Taylor, D. (2008). *What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?* Transnational Institute.

Jiang, J., Zach, F. J., y Bruce, N. I. (2025). Impact of recreational marijuana legalization on hotel performance and operations: A Bayesian causal inference approach. *Journal of Hospitality & Tourism Research*. <https://doi.org/10.1177/10591478251345522>

Kilmer, B., Caulkins, J. P., Bond, B. M., y Reuter, P. H. (2010). *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help?* (OP-325-RC). RAND Corporation.  
[https://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP325.html](https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP325.html)

Kim, H. S., Hall, K. E., Genco, E. K., Van Dyke, M., Barker, E., y Monte, A. A. (2016). Marijuana tourism and emergency department visits in Colorado. *New England Journal of Medicine*, 374(8), 797–798. <https://doi.org/10.1056/NEJMc1515009>

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown and Company.

La Nación. (2017, 31 de enero). *Clubes cannábicos: Uruguay apuesta a los tours y catas para extranjeros.*

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/clubes-cannabicos-uruguay-apuesta-a-los-tours-y-catas-para-extranjeros-nid1980341/>

La Nación. (2021, 14 de septiembre). *El plan de Uruguay para que los turistas también puedan comprar marihuana de manera legal.*

<https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-plan-de-uruguay-para-que-los-turistas-tambien-puedan-comprar-marihuana-de-manera-legal-nid14092021/>

La Prensa Panamá. (2017, 19 de febrero). *Uruguay: incautan 857 plantas de marihuana en club que ofrecía cata a turistas.*

[https://www.prensa.com/mundo/Uruguay-incautan-marihuana-ofrecia-turistas\\_0\\_4693030673.html](https://www.prensa.com/mundo/Uruguay-incautan-marihuana-ofrecia-turistas_0_4693030673.html)

Latin America Reports. (2025). Questions re-emerge about possibility of cannabis tourism in Uruguay.

<https://www.latinamericareports.com/questions-re-emerge-about-possibility-of-cannabis-tourism-in-uruguay/10580/>

Legal 500. (2025). Thailand's legal reversal on cannabis: Restriction to medical use only.

*Ley 18.250.* (2008). Migración: normas. República Oriental del Uruguay.

*Ley 19.172.* (2013, 20 de diciembre). Regulación y control del cannabis. República Oriental del Uruguay.

*Ley 19.253.* (2014, 21 de agosto). Turismo: actividad de interés nacional. República Oriental del Uruguay.

Light, M. K., Orens, A., Lewandowski, B., y Pickton, T. (2014). *Market Size and Demand for Marijuana in Colorado*. The Marijuana Policy Group, prepared for the Colorado Department of Revenue.

[https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/Market%20Size%20and%20Demand%20Study,%20July%209,%202014%5B1%5D\\_0.pdf](https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/Market%20Size%20and%20Demand%20Study,%20July%209,%202014%5B1%5D_0.pdf)

MacCoun, R. J. (2011). What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system? *Addiction*, 106(11), 1899–1910.

Marijuana Policy Project. (2020). *Colorado: The economy after legalization and regulation*. <https://www.mpp.org/issues/legalization/colorado-the-economy-after-legalization-and-regulation/>

Meehan, B., Rusko, J., y Stephenson, E. F. (2020). The effect of recreational marijuana legalization on lodging demand. *Journal of Regional Analysis & Policy*, 50(1), 62–73.

Ministerio de Turismo. (2026, 13 de enero). En 2025, los ingresos por divisas del turismo en Uruguay crecieron más de un 16 %, alcanzando U\$U 2.040 millones. Gobierno de Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/comunicacion/noticias/2025-ingresos-divisas-del-turismo-uruguay-crecieron-16-alcanzando-uu-2040>

NL Times. (2026, 16 de febrero). Amsterdam's plan to ban tourists from coffeeshops back on the table.

O'Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288.

Parker, H., Aldridge, J., y Measham, F. (1998). *Illegal leisure: The normalization of adolescent recreational drug use*. Routledge.

Queirolo, R. (2020). The effects of marijuana legalization in Uruguay. En J. Decorte, S. Lenton y C. Wilkins (Eds.), *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios* (pp. 131–149). Routledge.

Queirolo, R., Repetto, L., Alonso, J., Álvarez, E., Sotto, B., Pardal, M., y Kilmer, B. (2024). Intended and unintended effects of cannabis regulation in Uruguay. *Policy & Politics*. <https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000051>

Queirolo, R., Rossel, C., Álvarez, E., y Repetto, L. (2019). Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity. *Addiction*, *114*(7), 1313–1321. <https://doi.org/10.1111/add.14523>

Repetto, L., Queirolo, R., Alonso, J., Pardo, M., Atuesta, L., Kilmer, B., Álvarez, E., y Sotto, B. (2025). Conceptualizing cannabis grey markets: A typology based on the Uruguayan case. *International Journal of Drug Policy*, *145*, 105020. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2025.105020>

Secretaría Nacional de Drogas [SND]. (2025). *Estrategia Nacional de Drogas 2026-2030*. Presidencia de la República.

Secretaría Nacional de Drogas [SND]. (2026). *Regulación del mercado de cannabis en Uruguay: Segunda evaluación de la ley 19.172*. Observatorio Uruguayo de Drogas.

Taylor, L. L. (2019). Defining marijuana tourism. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, *43*(3), 438–446. <https://doi.org/10.1177/1096348018804610>

UNIS. (2013, 11 de diciembre). *Uruguay is breaking the international conventions on drug control with the cannabis legislation approved by its Congress* [Comunicado de prensa INCB].

UNODC. (2013). *UNODC stresses the health dimension of drug use as Uruguay parliament passes legislation to legalize cannabis*.

Uriely, N. y Belhassen, Y. (2005). Drugs and tourists' experiences. *Journal of Travel Research*, *43*(3), 238–246. <https://doi.org/10.1177/0047287504272024>

Van Ooyen-Houben, M. M. J., Bieleman, B., y Korf, D. J. (2016). Tightening the Dutch coffee shop policy: Evaluation of the private club and the residence criterion. *International Journal of Drug Policy*, *31*, 113–120. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.01.019>

Veilleux, J. C. (2024). Opening Pandora's box: The making of cannabis tourism in Thailand. *Tourism Geographies*, *26*(3). <https://doi.org/10.1080/14616688.2024.2325941>

Walsh, J. y Jelsma, M. (2016). The international dimension of drug policy reform in Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 34, 81–83.  
<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.06.001>

Wesley, J. J., y Salomons, G. (2019). Cannabis legalization and the machinery of government. *Canadian Public Administration*, 62(4), 573–592.

WTTC. (2023). *Economic Impact Research 2023: Uruguay*. World Travel & Tourism Council.

Ying, T., Wen, J., y Shan, S. (2019). Is cannabis tourism deviant? A theoretical perspective. *Tourism Recreation Research*, 23, 1–6.