

El rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay

CLARA MUSTO*

RESUMEN

El factor internacional ha sido un aspecto importante en la elaboración de políticas de drogas a nivel nacional. El análisis de los mecanismos de transferencia internacional de políticas refiere a las acciones intencionales de actores significativos para involucrarse en el intercambio de políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas de un sistema político a otro. Este tipo de proceso ha sido identificado como clave en la literatura para entender la difusión de herramientas de guerra contra las drogas, centrada en la venta, así como de la reducción de riesgos y daños, enfocada en los usuarios. En un contexto de creciente experimentación de modelos de control del cannabis en países de Occidente, este estudio explora el rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay. El análisis se basa en la observación participante del proceso (2007-2014) y entrevistas formales e informales con una red de aproximadamente cincuenta informantes compuesta por miembros del poder legislativo (n=once), del poder ejecutivo (n=cuatro), del poder judicial (n=uno), representantes de la sociedad civil nacional (n=dieciséis), de la sociedad civil internacional (n=trece) y profesionales (n=cinco). En el caso del diseño de la ley, se identifican un conjunto de herramientas internacionalmente transferidas como el límite de seis plantas, el modelo de clubes sociales de cannabis o importante conocimiento técnico y tecnológico para el cultivo de cannabis y su control. A nivel de tecnología de campaña las cinco estrategias transferidas refirieron al etiquetado, el encuadre, el triángulo de la comunicación, la definición de emisarios y la definición de la estética. Se identifican los principales actores involucrados, las condiciones necesarias para la transferencia, como la disponibilidad de parejas compatibles, y los motivos que lo facilitaron o bloquearon, como los diferentes niveles de desarrollo del mercado o las culturas jurídicas y políticas. Se concluye que el factor internacional, y en particular los actores norteamericanos y europeos, tienen una importancia duradera en las reformas sudamericanas de políticas de drogas.

PALABRAS CLAVE

Cannabis; transferencia internacional de políticas; Uruguay; Estados Unidos; España.



TITLE

The role of international transfer of tools for cannabis regulation in Uruguay

EXTENDED ABSTRACT

In December 2013 Uruguay surprised the world by becoming the first nation to extensively regulate cannabis. Behind the approval of this law, an odd and conflictive combination of national civil society representatives, legislative and executive power, entrepreneurs and transnational networks, came together to make cannabis regulation happen. In this paper, I delve particularly into the role of international policy transference processes in two areas of the political process: policy design and political campaigning.

As path dependency theorists point out, once in place, institutions tend to persist. One political choice closes off alternative options, and leads to the establishment of institutions that generate self-reinforcing path dependent processes. In other words, regulating cannabis is as atypical as prohibiting it once legal. Therefore, knowing and understanding the point of origin of this controversial drug policy reform is crucial to understanding the dependent path. Within an international context increasingly sceptical about the cannabis prohibition orthodoxy, insights gained from this atypical change are quite relevant

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.53.003>

Formato de citación recomendado:

MUSTO, Clara (2023). "El rol de la transferencia internacional de herramientas para la regulación del cannabis en Uruguay", *Relaciones Internacionales*, n° 53, pp. 49-70.

* Clara MUSTO,
 Universidad de la República (Uruguay). Contacto: clara.musto@cienciassociales.edu.uy

Recibido:
 02/03/2023
 Aceptado:
 02/05/2023

for policy-making, since the Uruguayan example might prove to be useful for policy learning across the globe.

The analysis of policy transfer mechanisms includes the intentional actions of significant actors who engage in a process by which “knowledge of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) are used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 5). In this regard, Bennett (1991) outlines four possible types: emulation, harmonization, elite networking and policy communities, and penetration. Only the last one entails a non-cooperative mechanism of transference involving the imposition of a particular political pathway by some powerful agent. Thus, emulation implies the deliberate use of lessons of a program used in another society, whereas harmonization concerns the efforts of intergovernmental organizations to develop processes of international integration to synchronize common policies. Finally, elite networking refers to the coordination of governmental and non-governmental actors, sharing information about a common problem and possible political solutions to it. Overall, the difference between these types is a matter of degree.

In order to expose the role of international actors in domestic policy processes, gaining access to the actual political debates and deliberations that precede decision-making and action taking is as crucial as difficult, as former studies about drug policy-making have shown. Political decisions are usually surrounded by secrecy and important incentives may exist for actors to either overemphasize or understate their own role in cannabis regulation, as well as some of the conflicts, collusions and agreements involved in the process. All of this points to the critical importance of ‘being there’ when analysing the Uruguayan cannabis regulation case.

Based on a seven year study of this political process (2007-2014), this qualitative case study locates participant observation as the main data collection method. Thus, I developed a significant network of around fifty participants –comprised of legislative power (n=eleven), executive power (n=four), judicial power (n=one) members, national civil society (n=sixteen), international civil society (n=thirteen) representatives and professionals (n=five)-, some of them based on long-term personal relationships with whom I kept regular contact throughout this process. Formal and informal interviews, participant observation and relevant documents were then cross-checked as data sources to enhance the findings’ robustness.

Some examples of policy transfer found involved the emulation of regulation and public campaigning practices from the US states of Washington and Colorado, and also Spain. Some of these processes were directly sponsored by the government, whereas others were bottom up, led by civil society and cannabis growers’ organisations. Thus, policy tools related with regulating an efficient cannabis market were transferred, as the six plants limit for domestic cultivation, the issuing of licences for cannabis producers; the technical and technological know-how for cannabis growing and its control (i.e. tracking system from seed to sale, packaging and safety standards); and the Social Cannabis Clubs.

Another example of emulation concerned the transference of US referendums political campaigning know how. Based on social research a public campaign was launched based on the general idea that people make judgments about cannabis without much information, and yet the potential for its regulation ignited a dynamic debate with cracks in public opinion to be exploited. Thus, a five strategies campaigning technology was deployed in order to change the image of the political problem: labelling; framing; the communication triangle; the definition of emissaries; and the definition of aesthetics.

The analysis of the different examples of policy transfer found highlights the important role of mutual affinities, empathy and trust in enabling valuable knowledge exchange between political actors. Thus, for example, either a common cannabis growing history and culture, or a results driven shared appeal, were some of the conditions remarked upon by participants who engaged in this type of process. Hence, the availability of ‘suitable matches’ emerged as a relevant analytical dimension to understand how policy transfer can occur.

Conversely, long-standing legal and political culture differences acted as important limits for policy transfer to happen. Thus, more particularly, the role of the state, the role of private actors, and their shared relationship, emerged as a key variable to understand some of the most remarkable policy design differences between recent regulation models implemented. In the Uruguayan case, the legal framework accommodates a highly interventionist state as the central organiser of the selling schema.

Overall, since the Uruguayan government’s irruption in the debate, transnational drug policy reform networks gained importance as a causal contributor, helping to explain why cannabis was regulated in Uruguay, against a backdrop of a majority adverse public opinion. They helped to change the image attached to cannabis reform, to defend the Uruguayan initiative in a rather hostile international conventions arena, and to fill in the gaps of knowledge in order to develop a suitable regulation framework, which actually resulted in an exceptional political output that included domestic cultivation, Social Cannabis Clubs and a selling scheme. In this way, the analysis shows the long-standing importance of including an international factor as a key causal contributor for the expansion of cannabis policies from the countries of the north to those in the south.

KEYWORDS

Cannabis; International Policy Transfer; Uruguay; United States; Spain.



Introducción

Según el último informe de la Organización de Las Naciones Unidas (ONU), el cannabis continúa siendo la droga más consumida. En todas las regiones del mundo hay producción ilícita de cannabis, mostrando su cultivo una tendencia ascendente a lo largo del último decenio (2010-2020). En el 2020 se registraron records históricos de incautación de cannabis, particularmente fuera de América del Norte; más del 4% de la población mundial de quince a sesenta y cuatro años de edad (209.000.000 personas) han consumido cannabis en el año anterior (UNODC, 2022).

Frente a esta situación, un conjunto de países han ensayado distintas herramientas para el control del mercado a través de una aplicación selectiva de la prohibición del cannabis. En Europa, los *coffeeshops* holandeses ofrecen la posibilidad de adquirir pequeñas cantidades de cannabis gracias al principio de discrecionalidad judicial, que asigna baja prioridad a la investigación y represión de su uso personal, siempre que se realice bajo ciertas condiciones (De Kort, 1994; Korf, 2008; Grund y Breeksema, 2013). En otros casos, como Portugal o Jamaica, el uso recreativo de cannabis ya no se considera una ofensa penal sino administrativa, en un intento de reducir la presión sobre el sistema de justicia (Van Het Loo et al., 2002; Hughes, 2007). Más recientemente, los referéndums realizados en varios estados de Estados Unidos (EEUU) han forzado la contradicción entre el desarrollo de esquemas de venta legal a nivel local y el mantenimiento del *status quo* prohibicionista a nivel federal (Brohl, Pabon y Sederberg, 2013; Crick et al., 2014; Pardo, 2014).

Dentro de esta tendencia de *deserciones blandas a duras* de las convenciones internacionales (Bewley-Taylor et al., 2014), Uruguay sorprendió al mundo al convertirse en el primer país en aprobar un esquema de regulación legal extensiva del mercado de cannabis. La Ley 19172 de diciembre del 2013 establece que los residentes pueden registrarse ante el estado para cultivar hasta seis plantas en el ámbito doméstico, unirse a clubes sociales de cannabis o adquirirlo a través de farmacias habilitadas. En el 2018 Canadá sería el segundo país en sancionar, a nivel federal, un esquema de licencias para la producción, cultivo y procesamiento de cannabis recreativo y médico con relativa autonomía estatal para definir los detalles de su implementación (Hammond et al., 2020). En México, en el 2021 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la prohibición del consumo de cannabis para fines recreativos instando a los legisladores a diseñar un marco de regulación legal. Sin embargo, el emplazamiento ha caído en el vacío, por lo que al momento se permite a los ciudadanos obtener permisos del Ministerio de Salud para el consumo, adquisición de semillas, plantación y distribución de cogollos pero el Código Penal no se ha modificado, por lo que la venta sigue estando castigada (MUCD, 2023). En lo que respecta al uso médico y científico, Colombia (2016), Perú (2017) y Argentina (2020) han aprobado algún tipo de legislación para garantizar su acceso legal (Rico, 2022).

Como los teóricos del *Path Dependence* señalan, una vez que se constituyen las instituciones tienden a perdurar. La adopción de ciertas herramientas de política pública clausura opciones alternativas en procesos que se autorrefuerzan (Pierson, 2004; Capoccia y Kelemen, 2007). Por este motivo, conocer los orígenes de esta controversial política es crucial para entender el camino recorrido. En un contexto internacional de escepticismo creciente en Occidente respecto a las posibilidades de la ortodoxia prohibicionista, el ejemplo Uruguayo puede llegar a “informar el diseño e implementación de cualquier cambio futuro de las políticas de cannabis” (Pardo, 2014, p. 1).

Sin embargo, como han notado Jones y Newburn (2006), el estudio de las dinámicas reales de los procesos de toma de decisión política no es frecuente. Dentro del campo de las drogas, las investigaciones disponibles han mostrado como el factor internacional ha tenido un rol relevante en la adopción de políticas, especialmente en América Latina. Trabajos como el de O'Malley (1999), Garland (2001), Bewley-Taylor (2003), Youngers y Rosin (2004) o Durán-Martínez (2015), han expuesto consistentemente la importancia de actores norteamericanos para la transferencia de herramientas y retórica de *guerra contra las drogas* en el continente, como el énfasis en la represión de la oferta, el uso extensivo de la prisión y de la policía militarizada como armas privilegiadas para ello. La transferencia internacional de políticas también ha sido identificada como un factor clave para entender la difusión de herramientas enfocadas en usuarios. Desde su concepción en Europa en los años ochenta la reducción de riesgos y daños del uso de drogas, por ejemplo, ha sido crecientemente aceptada como meta oficial por varios gobiernos en el mundo (Stimson, 2007). En este artículo, se analiza el rol de la transferencia de políticas para el diseño de la ley en Uruguay.

El análisis de los mecanismos de transferencia internacional refiere a las acciones intencionales de actores significativos para participar en un proceso por el cual el “conocimiento de las políticas, los acuerdos administrativos, las instituciones y las ideas de un sistema político (pasado o presente) se utilizan en el desarrollo de políticas, acuerdos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 5). En este caso, el término *uso* es importante dado que la aparente similitud de las políticas adoptadas en distintas jurisdicciones no es garantía suficiente de la existencia de transferencia, ya que podría haberse producido simplemente por casualidad, como resultado de una evolución endógena paralela o incluso como instrumento para legitimar decisiones que los actores políticos ya habían tomado. Así, no sólo es importante identificar similitudes significativas entre la reforma uruguaya y las ocurridas en otras jurisdicciones, sino también detectar a los agentes que han transferido estos conocimientos y los han hecho llegar a los políticos, así como las razones por las que los políticos uruguayos utilizaron tales conocimientos (Jones y Newburn, 2006). En este artículo, analizaré en profundidad cómo, una vez que el poder ejecutivo uruguayo anunció públicamente su voluntad de regular el cannabis, la interacción de la *red de élites* de activistas transnacionales, miembros del gobierno, funcionarios públicos, académicos y cultivadores de cannabis tuvo una importancia clave en dos áreas del proceso político: el diseño del esquema de regulación y de la campaña pública.

Para ello se comienza repasando el marco teórico relativo a la transferencia de políticas así como el rol que esta ha tenido según los estudios antecedentes del caso uruguayo. A continuación se presenta la base empírica que da respaldo al trabajo integrando observación participante, entrevistas en profundidad a actores nacionales e internacionales y análisis de documentos. Se presentan las herramientas de diseño y de campañas transferidas, los actores clave involucrados y las posibles razones para su transferencia. Se concluye que hacia el final del proceso legislativo el rol de la transferencia internacional de herramientas tuvo una influencia importante en el proceso doméstico.

I. Aspectos teórico-metodológicos

La idea de que las decisiones de política pública que se toman dentro de un país pueden relacionarse



con las decisiones que se toman en otras jurisdicciones no es nueva. Según esta perspectiva, hay que preguntarse con qué medios y por qué motivos es posible la transferencia, explorando la existencia de factores estructurales, contextuales, institucionales y culturales que pueden bloquear o permitir este tipo de proceso (O'Malley, 1999; Dolowitz y Marsh, 2000; Jones y Newburn, 2006). A este respecto, Bennett (1991) esboza cuatro tipos: emulación, armonización, redes de élite y comunidades políticas, y penetración. Sólo el último tipo de transferencia implica un mecanismo no cooperativo de imposición de una determinada vía política por parte de algún agente poderoso. La emulación consiste en el uso deliberado de las lecciones de un programa utilizado en otra sociedad, mientras que la armonización refiere a los esfuerzos de las organizaciones intergubernamentales por desarrollar procesos de integración internacional para sincronizar políticas comunes. Por último, la creación de redes de élite se refiere a la coordinación de actores gubernamentales y no gubernamentales que comparten información sobre un problema común y sus posibles soluciones. En general, la diferencia entre estos tipos de transferencia es una cuestión de grado.

Desde la perspectiva de la difusión de políticas (Meseguer y Gilardi, 2008; Gilardi, 2015) se introduce una distinción adicional entre emulación y aprendizaje. La emulación es un proceso por el cual las políticas se difunden porque son valoradas socialmente, en un sentido deontológico o simbólico. En el aprendizaje lo que se pone en juego son las consecuencias de experiencias previas, de las cuales se pretende replicar un resultado exitoso sea en términos de resultados sustantivos, eficiencia o fortuna electoral.

Algunas de las críticas que se han hecho a este enfoque son su excesivo énfasis en el papel de los agentes y las redes oficiales en este tipo de proceso. Estudios empíricos han mostrado cómo otros actores como los grupos de presión y el activismo transnacional pueden jugar roles importantes (Stone, 2000; Keck y Sikkink, 1999). Dado que los agentes no gubernamentales no pueden imponer políticas a un sistema político, su lugar en la dinámica de transferencia no es evidente, sino que suelen desempeñar un papel similar al de los emprendedores políticos, fomentando la identificación y promoción de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

También se han señalado limitaciones vinculadas a los supuestos de racionalidad de los actores políticos al tomar decisiones (Weyland, 2005). En general, las personas ponen en práctica atajos heurísticos haciendo foco en algunas opciones y no en otras; por qué algunas avenidas de acción parecen más disponibles que otras debe ser un factor a incluir en el análisis. Asimismo, en muchos casos las herramientas transferidas son reformuladas y adaptadas al contexto local, lo que ha llevado a hablar de procesos de hibridación, síntesis e inspiración (Benson y Jordan, 2011).

La literatura sobre el caso uruguayo es vasta en relación al proceso de adopción de la ley. La mayoría de los estudios apuntan a la vital importancia del poder ejecutivo uruguayo liderado por el entonces presidente José Mujica (2010-2015) y su retórica de la regulación del cannabis como una herramienta de seguridad pública, para que el asunto ingrese en la agenda legislativa. También se ha mostrado como un conjunto más amplio que los representantes político partidarios resultaron importantes para mantener el problema en la agenda (Kilmer et al., 2013; Room, 2014; Pardo, 2014; Montañés, 2014; Repetto, 2014; Arocena y Aguiar, 2017; Queirolo et al., 2018). Sin embargo, tal como argumenta Von Hoffman (2016), existe un aspecto de este proceso que se ha mantenido relativamente subespecificado: las formas en que los actores internacionales fueron

parte del proceso doméstico.

El factor internacional fue importante por múltiples razones. La adopción de la ley en Uruguay se realizó en el marco de un giro retórico de apoyo a la reforma de las políticas de drogas protagonizado por líderes y exlíderes de varios gobiernos latinoamericanos. Allí se destaca la conformación de la Comisión Latinoamericana y la Comisión Global de Drogas, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de Estados Americanos del 2013 donde se reconoce a la regulación del cannabis como uno de los escenarios posibles para América Latina y la promoción, de parte de los presidentes de Colombia, Guatemala y México —antiguos soldados fieles de la guerra contra las drogas—, de una evaluación de los enfoques tradicionales que dio origen a la convocatoria de la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) en 2016. También se ha identificado el involucramiento directo de actores internacionales, como DPA, TNI, *Transform* o WOLA en tanto *comunidades epistémicas* para el intercambio de información y para la conformación de la campaña Regulación Responsable en Uruguay (Von Hoffman, 2016).

Este artículo busca profundizar la descripción de los procesos de transferencia ocurridos en el caso uruguayo en varios sentidos: muestra cómo no solo actores internacionales fueron a Uruguay sino también como miembros del gobierno uruguayo visitaron otras experiencias internacionales y sus reflexiones en torno a los bloqueadores y los facilitadores apuntalando la difusión de las innovaciones. Complementariamente, se abre la caja negra de la transferencia internacional de la tecnología de campaña política y sus cinco estrategias centrales: el etiquetado, el encuadre, el triángulo de la comunicación, la definición de emisarios y la definición de la estética. Por último, se muestra como, la campaña desarrollada en Uruguay continuó transfiriéndose hacia España en un novedoso e incipiente proceso desde el Sur al Norte Global. El argumento central es que una vez que el ejecutivo uruguayo toma la decisión de impulsar la regulación del cannabis, la interacción entre sociedad civil nacional e internacional y con los representantes públicos domésticos fue importante para entender cómo se llegó al diseño específico del esquema de regulación en Uruguay.

Exponer el papel de actores internacionales en el ámbito doméstico, acceder a los debates y deliberaciones reales que preceden a la toma de decisiones y a la adopción de medidas es tan crucial como difícil, como han demostrado estudios anteriores sobre la elaboración de políticas de drogas (Stevens, 2011). Las decisiones políticas suelen estar rodeadas de secretismo y pueden existir importantes incentivos para que los actores exageren o subestimen su propio papel, así como algunos de los conflictos, colusiones y acuerdos que intervienen en el proceso. Todo esto apunta a la importancia crucial de *estar allí* cuando se analiza el caso uruguayo de regulación del cannabis.

Basado en un seguimiento de siete años de este proceso político (2007-2014), este estudio de caso cualitativo ubica la observación participante como el principal método de recolección de datos. En ese periodo desarrollé una importante red de informantes, algunos de ellos basados en relaciones personales de *larga data* con quienes mantuve contacto regular a lo largo del periodo. Entre agosto del 2013 y junio del 2015 se realizaron cincuenta entrevistas: once entrevistas a representantes del poder legislativo del Uruguay de los partidos Frente Amplio, Partido Colorado,



Partido Nacional y Partido Independiente; cuatro entrevistas fueron realizadas con representantes del poder ejecutivo; una entrevista con un miembro del poder judicial; dieciséis entrevistas con representantes de la sociedad civil uruguaya; trece entrevistas con representantes de la sociedad civil internacional; cinco entrevistas con profesionales especializados en el tema. Durante las entrevistas se utilizó una guía con temas para cubrir todas las dimensiones de interés analítico (Legard et al., 2003).

La técnica de observación participante también fue clave para la selección de la muestra de documentos secundarios de análisis y para obtener acceso a documentos privados o semiprivados. Se consideraron los documentos elaborados en el marco de once eventos identificados como relevantes dentro del periodo: los diálogos informales sobre drogas realizados en febrero del 2011 y del 2013; las reuniones organizativas de la marcha mundial por la legalización de la marihuana, realizada anualmente en mayo del 2011 y 2012; el Debate Nacional sobre Drogas, realizado en agosto del 2011; los memorándums del grupo de expertos para la redacción de la nueva ley convocado por la Secretaría Nacional de Drogas del Uruguay entre junio del 2012 y diciembre del 2013; las reuniones de la Coordinadora Nacional por la Legalización/Regulación de la marihuana realizadas entre junio del 2012 y diciembre del 2013; el *workshop* en Comunicación Estratégica para la regulación del cannabis, realizado en febrero del 2013; las campaña Regulación Responsable realizada entre febrero y diciembre del 2013 y los *workshops* para la implementación de la ley realizados en Montevideo y en octubre en Denver, EEUU. Las entrevistas formales e informales, la observación participante y los documentos se cotejaron posteriormente como fuentes de datos para aumentar la solidez de las conclusiones.

La hipótesis general que orientó la recolección de datos es que la interacción entre activismo nacional, internacional, representantes del poder ejecutivo y legislativo uruguayo fue significativa para la transformación de la propuesta de “creación de un monopolio público de venta de cannabis” anunciada por el ejecutivo uruguayo en junio del 2012, en el proyecto de ley que integró cultivo doméstico, clubes de cannabis y venta, aprobado en diciembre del 2013.

2. El factor internacional en el diseño de la ley

Una vez que el poder ejecutivo uruguayo presentó en una conferencia de prensa en junio de 2012 su intención de “crear un monopolio estatal de la venta de cannabis”, los procesos internacionales de transferencia de políticas fueron clave para el desarrollo del nuevo diseño normativo uruguayo. Un ejemplo concreto de esta afirmación tuvo que ver con el uso deliberado de lecciones de los programas de venta legal desplegados en los estados de EEUU de Washington y Colorado. En octubre de 2012, es decir, cuatro meses después de que el gobierno uruguayo declarara públicamente su intención de regular el cannabis, los votantes de Colorado y Washington tomaron por sorpresa a las autoridades aprobando mediante referéndums la regulación legal del cannabis en estos estados. En Colorado, se permite la posesión de hasta seis plantas para el cultivo doméstico y la venta de pequeñas cantidades de cannabis en un sistema de producción verticalmente integrado, en el que las tiendas minoristas también deben producir al menos el 70% de la cantidad total vendida. En Washington existe un sistema de regulación más estricto, basado en un sistema de licencias de tres niveles para la producción, procesamiento y venta al por menor

de cannabis exclusivamente. En este estado, la producción personal no está permitida en ninguna de sus formas. En estos casos, la mayoría de las herramientas transferidas tuvieron como objetivo generar un sistema de venta de cannabis *eficiente*; es decir, un sistema que incorpore toda la información determinante sobre la formación de productos y precios.

La ONG estadounidense *Drug Policy Alliance* (DPA) desempeñó un papel clave en este proceso. En octubre del 2013, una amplia delegación de actores políticos uruguayos fue invitada a su *Reform Conference* y al taller paralelo sobre *Regulación del Cannabis Legal*, ambos realizados en Denver, Colorado (EEUU). Se visitaron lugares de cultivo y venta al por menor, organismos públicos de regulación, se mantuvieron entrevistas con numerosos funcionarios públicos y empresarios privados del cannabis, y se discutió en profundidad los *pormenores* del desarrollo de los sistemas regulatorios de los estados de Washington y Colorado.

Al indagar sobre esta experiencia, los participantes de mi investigación refirieron a dos temas recurrentes: el primero fue el *shock* de conocer, por primera vez, cómo luce un mercado legal de cannabis desarrollado. En muchas de las visitas, los actores políticos uruguayos expresaron su sorpresa, destacando de diferentes maneras el impresionante nivel de profesionalismo y desarrollo tecnológico de la industria cannábica de Colorado y de sus agencias reguladoras. El segundo tema recurrente se refería a la reticencia del gobierno uruguayo a convertir el cannabis en un mercado orientado al lucro —como parecía ser el caso en Colorado—, cuestionando el rol de los actores privados en el caso uruguayo. Como ilustra la siguiente cita:

“Esa visita es muy importante porque realmente nos dejó la impresión de que es posible desarrollar un mercado legal de cannabis serio y eficiente, aunque probablemente a través de medios diferentes, más adaptados a la realidad uruguaya” (Miembro del Poder Legislativo del Uruguay-Integrante Frente Amplio, comunicación personal, 23.10.2013).

En este caso, el alto desarrollo de los mercados estadounidenses de cannabis supuso un importante estímulo para que se produjera la transferencia de políticas. Las ventajas y desventajas de tener un límite de seis plantas para el cultivo doméstico, la expedición de licencias para productores de cannabis, y los *conocimientos* técnicos y tecnológicos para el cultivo de cannabis y su control —por ejemplo, el sistema de seguimiento *desde la semilla hasta el mostrador*, las normas de seguridad, las condiciones de los puntos de venta y acopio, los problemas del transporte, la información sobre el envasado— fueron todos elementos objeto de escrutinio.

Por el contrario, la gran diferencia entre las culturas jurídica y política entre ambos países, sobre todo en lo que respecta al papel del estado, de los agentes privados y su interacción, actuó como un importante límite cultural a estos procesos de transferencia. Según explicaron los participantes, la cultura política estadounidense es firmemente contraria a la intervención del estado en la economía, favoreciendo el liderazgo y la inversión empresarial y la privatización de la prestación de servicios. Además, tanto la reforma de Washington como la de Colorado se impulsaron en un contexto nacional prohibicionista. Por ello, estos modelos se diseñaron con el objetivo de reducir y delimitar al máximo la interferencia del estado en los mercados locales.



Como comentó un miembro del grupo de trabajo de regulación de Colorado en una charla informal durante el taller *Regulating Legal Cannabis* celebrado en Denver:

“En Estados Unidos hay una gran conciencia de la importancia de la industria privada y el papel que estas personas tendrán en un mercado legal de cannabis. Aunque el estado siga siendo la principal agencia reguladora, es necesario incluir a los empresarios privados en la conversación desde el principio” (miembro del grupo de trabajo sobre regulación de Colorado, comunicación personal, 23.10.2013).

En cambio, en el grupo de expertos para la redacción de la nueva ley convocado por la Secretaría Nacional de Drogas del Uruguay entre junio del 2012 y diciembre del 2013, por ejemplo, los empresarios no fueron uno de los actores convocados. En este país la cultura política ha favorecido tradicionalmente los monopolios públicos para prestar servicios clave (Lanzaro, 2004), tal como había sido la propuesta inicial del ejecutivo uruguayo respecto al cannabis. Por lo tanto, los fundamentos de la política uruguaya de *larga data* condujeron a una adaptación del modelo de regulación, fuertemente orientado al estado y con duras restricciones al libre comercio. La ley uruguaya, por ejemplo, prohíbe cualquier tipo de publicidad de cannabis, y exige un registro previo ante el estado sólo habilitado a residentes uruguayos, para tener acceso al producto. El esquema de comercialización está altamente supervisado por el estado en cuanto a precios, cantidad y tipo de cepas disponibles y los licenciatarios privados que cultivan cannabis para su comercialización se instalaron en un local de propiedad pública.

Las restricciones al mercado de cannabis orientado al lucro fue uno de los elementos más ampliamente apoyados por la opinión pública uruguaya respecto al nuevo marco legal. Sin embargo, desde la perspectiva de algunos de los participantes en mi investigación, en demasiadas áreas el gobierno uruguayo optó por un enfoque excesivamente restrictivo y paternalista para tranquilizar a los opositores internos y a los gobiernos vecinos. De hecho, encontré una tensión recurrente durante las negociaciones del diseño de la ley centradas en qué incluir en la ley escrita y qué dejar en la regulación posterior, para ser definido mediante una lógica de ensayo y error. Otorgar el monopolio de la venta de cannabis al por menor exclusivamente a farmacias es un ejemplo de los puntos controvertidos a este respecto.

Paralelamente a la creación de redes gubernamentales, encontré que la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis fue importante en el diseño del marco regulador finalmente aprobado. Para ello, la Asociación De Cultivadores Uruguayos (AECU) desempeñó un papel clave como agente de transferencia. A través de AECU, los actores gubernamentales uruguayos tuvieron acceso a un importante *know how* sobre cómo adaptar las experiencias internacionales a las especificidades del contexto uruguayo. Como se refleja en la siguiente entrevista:

“Nos pusimos en contacto con los dos mejores cultivadores de cannabis del mundo y los llevamos a hablar con la gente de la Junta Nacional de Drogas. Y como no tenemos ni idea de cultivo de cannabis, fue útil, los escucharon de verdad. Antes

de hablar con ellos, pensábamos organizar la producción estatal para la comercialización en ciento cincuenta hectáreas, y después de hablar con ellos decidimos que van a ser veinte hectáreas, utilizando invernaderos... (...) Hay gente que cultiva cannabis desde hace treinta años, pero en Uruguay este es un mundo que descubrimos el año pasado, cuando [el ex presidente uruguayo] Mujica pidió la regulación del cannabis” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 30.06.2013).

El análisis del papel crucial de AECU para la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis apunta a la relevancia de las afinidades mutuas entre agentes como condición necesaria para que se produzca la transferencia. En este caso, las afinidades mutuas se basaron en una historia y una cultura común de cultivo. Así, por ejemplo, al ser consultado sobre el papel de intermediación de AECU con las redes internacionales de cultivadores, su antiguo presidente explicó:

“Lo que hay que entender es que [el cultivo de cannabis] es un mundo. Hay gente que sale en revistas, invitada a copas cannábicas. Hay un mundo del espectáculo del cannabis. Antes de ser conocido como activista, yo era conocido como cultivador. (...) La gente del mundo del cannabis viaja mucho; si les invitas y les das las mínimas condiciones de ‘buen rollo’ vienen. (...) Nos mandaron semillas, entonces empezamos una conversación; les mandamos datos de cómo las estábamos cultivando... les mostrás los cogollos gordos que lograste cultivar con sus semillas y se interesan, se hacen tus amigos” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 30.06.2013).

Tal y como plantea el entrevistado, la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis fue posible en este ejemplo porque ambos actores de la transferencia eran parte de la cultura del cannabis. Ambos compartían intereses, insumos, sofisticadas técnicas de cultivo y, finalmente, una estrecha relación personal. Este trasfondo de afinidades mutuas fue clave para facilitar la dinámica de la transferencia y suplir la falta de conocimiento de la élite política uruguaya sobre el cultivo de cannabis.

Además, el trabajo en red de la élite de cultivadores tuvo una importancia clave para la incorporación de los Clubes Sociales de Cannabis en la legislación uruguaya y pude observar muchos casos de transferencia de conocimientos de esta experiencia durante mi trabajo de campo. Así, por ejemplo, Martín Barriuso —presidente de la Asociación de Usuarios de *Cannabis Pannagh* y expresidente de la Federación de Asociaciones Cannábicas de España— visitó Uruguay en varias ocasiones para presentar el modelo de Clubes en diferentes instancias públicas y privadas. En abril de 2013 se realizó un panel sobre *Autocultivo y Clubes de Cannabis* con Martín Barriuso (España), Oscar Pares (España) y Jorge Hernández (México); coauspiciado por la Junta Nacional de Drogas de Uruguay, la Universidad de la República y la ONG uruguaya Proderechos. Paralelamente, emprendedores políticos locales organizaron reuniones entre estos actores con



grupos de la sociedad civil uruguaya y miembros del gobierno.

Los Clubes Sociales de Cannabis son asociaciones sin ánimo de lucro originarias del País Vasco, en las que un grupo de consumidores adultos organiza colectivamente la producción de cantidades limitadas de cannabis exclusivamente para uso personal. En investigaciones de países como España, Bélgica, Inglaterra, Francia, Suiza, Argentina y Chile se ha reportado un alto grado de heterogeneidad en cuanto a sus métodos concretos de funcionamiento, lugares de operación, técnicas de cultivo y esquemas de distribución; que van desde clubes muy pequeños de decenas de miembros hasta empresas muy grandes de cientos de personas (Barriuso, 2011; ENCOD, 2013; Decorte, 2015; Decorte et al., 2017). Aun así, en ninguno de estos países los clubes de cannabis están formalmente regulados sino que, por el contrario, se desarrollan en la zona gris de la despenalización del consumo personal.

Aunque el poder ejecutivo uruguayo rechazó originalmente este tipo de organización por salirse de la influencia del estado, la inclusión del formato de clubes fue una condición negociada por el activismo cannabico. En múltiples instancias del trabajo de campo pude asistir a esta negociación y así quedó reflejado también en el comunicado de prensa que consensuó la principal coalición de activistas nacionales ante el anuncio del poder ejecutivo uruguayo:

“sí celebramos que el gobierno se involucre en la discusión, pero esto de ninguna manera debe convertirse en un retroceso en el debate (...) El autocultivo y los Clubes Sociales de Cannabis son el punto de partida” (Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana, comunicado de prensa, 20.07.2012).

Sebastián Sabini, legislador proveniente del sector del presidente y emprendedor político clave en el desarrollo de la nueva ley reconoció que:

“Después del anuncio hablé con [el ministro del Interior Eduardo] Bonomi y Lucía [Topolansky, senadora y pareja de Mujica], sobre el tema del autocultivo. Les expliqué que estratégicamente no podíamos permitirnos estar en contra del movimiento social y del activismo cannábico dejándolos afuera, porque en realidad serían los únicos que apoyarían una propuesta de legalización del cannabis” (Poder legislativo-miembro del Frente Amplio, comunicación personal).

En este caso se emuló de la experiencia internacional el principio de funcionamiento de los clubes, en tanto asociaciones sin fines de lucro, y así deben estar registradas en el Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay para su creación. Contar con el formato de clubes como cultivo asociativo era un principio socialmente valorado por el activismo cannábico que militaba por la aprobación de la ley, como un mecanismo intermedio entre el cultivo individual y la venta a gran escala a través de un número reducido de licenciatarios. Sin embargo, existieron límites estructurales para la transferencia y en la negociación política se aceptó el formato general pero se

impusieron importantes restricciones para el desarrollo del modelo. En el caso uruguayo, se admite un máximo de cuarenta y cinco miembros por club para facilitar su control y frenar los desvíos al mercado negro, un problema que se había identificado en algunos grandes clubes formados por miles de miembros en España (Pere, 2015; Decorte et al., 2017). Desde la perspectiva de los cultivadores, el problema del tamaño permitido para los clubes es, sin embargo, cómo cumplir con la viabilidad económica sin ser un club de *gente rica*:

“Con cuarenta y cinco personas, la suma no da. Se necesitarían dos o tres clubes de cuarenta y cinco miembros para compartir gastos y garantizar la seguridad de los lugares de cultivo contra los robos. (...) A eso hay que añadir el dinero del alquiler, la electricidad, la seguridad... Si se trata de un solo club, sólo un club de gente rica puede permitírselo” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 30.06.2013).

De este modo, a través de los mecanismos de creación de redes de élite presentados, la necesidad endógena uruguaya de llenar las lagunas de conocimiento para desarrollar un marco de regulación legal adecuado se tradujo en un resultado político excepcional. El marco legal de Washington no incluye ningún mecanismo de cultivo personal, Colorado permite el cultivo doméstico pero no los *Clubes de Cannabis*, y en España los *Clubes de Cannabis* son a veces tolerados pero no regulados legalmente. En este contexto, la ley uruguaya se erige como la más extensa, como un híbrido que integra y adapta a la cultura política local diferentes herramientas de los diseños normativos ensayados previamente.

2.1. Transferencia de tecnología de campaña

Otra área de transferencia de políticas identificada en mi investigación fueron las técnicas de campaña pública sobre el cannabis desde Washington y Colorado a Uruguay. Esto fue facilitado directamente por la diáda Proderechos y *Drug Policy Alliance* (DPA). Curiosamente, este tipo de transferencia de políticas fue un resultado *sorprendente* de dinámicas previas de *redes de élite*, tal y como las definieron los actores implicados. En un proceso de retroalimentación positiva, la acción colectiva fomentó más acción colectiva (Pierson, 2004), y lo que comenzó como un intercambio sobre el diseño de regulación se bifurcó en uno de campaña política. En diciembre de 2012, el expresidente Mujica anunció públicamente que la reforma del cannabis solo seguiría adelante si contaba con el apoyo de la opinión pública mayoritaria. Sin embargo, alrededor del 60% de los uruguayos se posicionaron sucesivamente en contra, como mostraron las encuestas de opinión que siguieron a esta declaración pública. Como explicó un alto cargo del Gobierno uruguayo, algo debía ser hecho para hacer frente a este contexto mayoritariamente adverso:

“no tenemos un apoyo mayoritario de la opinión pública, tampoco tenemos una campaña pública gubernamental para la regulación del cannabis, y no la tendremos porque no sólo es ilegal en Uruguay sino que está mal visto hacerlo” (Miembro de la Sociedad Civil Internacional, entrevista, 8.8.2014).



Esta renovada preocupación política por la opinión pública fue reconocida como un problema por los representantes de la sociedad civil, que mostraron su voluntad de utilizar el cambiante contexto internacional para llenar un vacío de conocimiento dentro de la coalición reformista. Cuatro meses después de que el ejecutivo uruguayo anunciara en conferencia de prensa su voluntad de “crear un monopolio estatal de la venta de cannabis”, en noviembre del 2012 se celebraron los referéndums de Washington y Colorado, EEUU, tras una intensa y electoralmente exitosa campaña pública que redundó en el voto mayoritario por la legalización del cannabis en esos estados. Para el aprendizaje de los pormenores de la tecnología de campaña desplegada, fue clave el encuentro entre Proderechos de Uruguay y la *Drug Policy Alliance*, con sede en EEUU, que sirvió de intermediario entre redes de conocimiento que, de otro modo, estarían desconectadas:

“En diciembre (de 2012) Mujica dijo que si el 60% de la gente estaba en contra de la legalización del cannabis ellos dejarían el tema, y al día siguiente aparecieron todas estas encuestas de opinión pública que mostraban que en realidad el 60% de los uruguayos estaba en contra. Entonces nos dimos cuenta de que se había hecho un trabajo muy bueno, armando un diseño de regulación del cannabis para redactar la ley, pero no había ninguna campaña de opinión pública. Y todo esto ocurrió un mes después de los referendos de Washington y Colorado. Allí hicieron campañas de opinión pública muy extensas porque realmente necesitaban cada uno de los votos para que se aprobaran los referendos. Así que pensamos: ¿por qué no juntar estas dos cosas; conectar a la gente involucrada en las campañas de allí con gente de dentro y fuera del gobierno uruguayo que pudiera estar involucrada en la comunicación y las campañas públicas para este tema?” (Miembro de la Sociedad Civil Internacional, entrevista, 8.8.2014).

Al igual que en otros ejemplos de transferencia de políticas encontrados, en los que, por ejemplo, la *creación de redes de élite* de cultivadores de cannabis fue posible porque ambos actores de la transferencia participaban en una *cultura del cannabis*, las afinidades mutuas entre Proderechos y DPA son notables. En este ejemplo, ambas organizaciones son orientadas a la política y no necesariamente al cultivo de cannabis. Asimismo, el papel de la empatía y la confianza —facilitado por su perfil compartido *orientado a los resultados*— fue un importante facilitador del intercambio de conocimientos entre estos actores. Como plantearon los representantes de ambas organizaciones al reflexionar sobre algunas de las razones por las que empezaron a trabajar juntos:

“[En Proderechos] estábamos a punto de lanzar una campaña que en realidad nos gustaba mucho, comparando la legalización del cannabis con la aprobación del aborto y las leyes LGBT, centrada en la libertad y los derechos. (...) hicimos los grupos focales para poner a prueba nuestros mensajes: un desastre. La gente encontraba la comparación incluso irrespetuosa; no

entendían por qué se relacionaba el cannabis con el aborto o los temas LGBT. Realmente no funcionó. Para nosotros, ‘los activistas convencidos’, era increíble, porque era este lado del tema el que realmente nos atraía. Pero para la gente alejada de la legalización del cannabis, no tenía sentido... Cuando estos expertos del DPA vieron que nos dábamos cuenta de eso, y que estábamos dispuestos a hacerlo bien para llegar a este otro público, empezamos a dialogar más” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 24.7.2014).

“Lo que más nos impactó fue lo ‘orientada a resultados’ que era Proderechos. Cuando nos hablaron (a DPA) de la otra campaña pública que planeaban hacer, y de que habían hecho grupos de discusión y se habían dado cuenta de que esos argumentos no funcionaban en absoluto; el hecho de que tan pronto como se dieron cuenta de ello estuvieran dispuestos a cambiar de rumbo, inmediatamente. (...) Otra cosa que nos causó buena impresión fue que, aun siendo una organización puramente social, mantenían un gran diálogo con el Gobierno, lo que también era muy importante, porque había que llevarlo a cabo en paralelo, de forma articulada. Así que sí, si Proderechos no hubiera aceptado, no creo que hubiera ocurrido en absoluto” (Miembro de la Sociedad Civil Internacional, entrevista, 8.8.2014).

Según este miembro de la DPA, al igual que en el ejemplo de la red de cultivadores, las afinidades mutuas eran una condición necesaria para participar en el proceso. En este ejemplo, el tipo de organización orientada a la política, su perfil orientado a resultados y la articulación con el gobierno fueron importantes facilitadores para que la transferencia ocurriera. Aquí lo que se transfirió específicamente fue el *know how* de la tecnología de campaña política de los referendos estadounidenses; es decir, la aplicación de conocimientos científicos para investigar la opinión pública con fines políticos prácticos.

Según los datos recogidos mediante observación participante, la tecnología de campaña pública desarrollada por DPA y adoptada por Proderechos se basó en un diseño de investigación de métodos mixtos que combinaba grupos de discusión cualitativos con una encuesta de alcance nacional. Estos se llevaron a cabo en marzo y abril de 2013. Con esta investigación, se buscaba establecer un punto de referencia para “entender mejor cómo hablar de la marihuana, definir los objetivos de la campaña y recopilar información sobre hábitos de consumo” (Regulación responsable; resultados de la investigación sobre formación de mensajes, 2013). La principal conclusión a la que arribó el estudio fue que la gente emite juicios sobre el cannabis sin mucha información. Así, por ejemplo, el 50% de los uruguayos consultados declaró saber muy poco o nada sobre los efectos del consumo de cannabis. Sin embargo, el 66% también afirmaba que el consumo de cannabis tiene un riesgo grande o considerablemente grande para sus consumidores (Regulación Responsable; resultados de la investigación de formación de mensajes, 2013). Los



resultados sugerían que la regulación del cannabis era un debate dinámico; parecía haber grietas en la opinión pública pasibles de ser explotadas:

“Aunque es muy difícil cambiar profundamente la opinión de la gente sobre el cannabis, se puede hacer que les importe menos. Cuatro de cada diez uruguayos eran permeables a cambiar su opinión favorablemente hacia la regulación a partir de un mensaje entrenado” (Regulación Responsable; resultados de la investigación sobre entrenamiento de mensajes, 2013).

Así construida, la población objetivo fue definida por aquellas personas que estaban dispuestas a cambiar positivamente su opinión: los indecisos espontáneos, los indecisos guiados y los permeables por mensajería, alcanzando el 41% de la población uruguaya. Este grupo estaba formado principalmente por personas de entre dieciocho y treinta y nueve años, autoidentificadas en el centro del espectro ideológico político. Los mensajes no debían tratarse simplemente de dar información sobre la legalización de la marihuana, sino de transfigurar la *imagen* del problema; es decir, ofrecer una mezcla de información empírica y apelaciones emotivas cognitivamente unidas a ella (True et al., 2007).

En lo que sigue presentaré cinco estrategias centrales que surgen del análisis de los datos recogidos de la observación participante de este proceso: el etiquetado, el encuadre, el triángulo de comunicación, la definición de emisarios y la definición estética.

La primera estrategia consistió en cambiar la etiqueta de referencia, pasando de hablar de la legalización de la marihuana a la regulación del cannabis. La cuestión era que, mientras que la legalización de la marihuana se asociaba cognitivamente a un enfoque indulgente hacia el consumo, la regulación del cannabis provocaba asociaciones más neutras entre el público objetivo:

“Cuando hablamos de regulación fue posible mover algunas posiciones, ya que se asocia con ideas de orden y ley y no con liberalización, o promoción del consumo, como ocurre con la legalización de la marihuana” (Regulación responsable; mensaje de resultados de la investigación de formación, 2013).

A pesar de ser conceptos similares desde el punto de vista normativo, como soluciones políticas, la regulación y la legalización suscitaban imágenes opuestas, respecto a controlar o fomentar un mercado de cannabis ya existente. Este particular giro cognitivo se incorporó como una dinámica de *fertilización cruzada* en el proceso uruguayo. Lo defino como un ejemplo de fertilización cruzada y no puramente como un proceso de transferencia de políticas porque de hecho el giro no era nuevo dentro de la coalición uruguaya. Algunos grupos de la sociedad civil, como AECU, ya habían llegado intuitivamente a la misma conclusión de que era necesario dejar de hablar de legalización y empezar a hablar de regulación. Sin embargo, otros grupos, entre ellos Proderechos, se resistían a aceptar este giro, porque históricamente el movimiento cannábico se identificaba con la idea de la legalización —que resonaba con el fundamento de la libertad que tenía sentido moral para Proderechos—. En este contexto, el encuadre de la regulación como

parte de una tecnología de campaña política más amplia, reforzada por la legitimidad de los actores internacionales y el conocimiento científico, ayudó a difundir más la idea, cambiando el comportamiento dentro de la coalición. Observar los cambios en el nombre del grupo organizador de la Marcha Mundial de la Marihuana, versión Uruguay realizada en varios países del mundo simultáneamente es ilustrativo del patrón de difusión: de *Movimiento por la Liberalización de la Marihuana* en mayo de 2007, a *Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana* en julio de 2012, a *Coordinadora Nacional por la Regulación de la Marihuana* en octubre de 2012.

En segundo lugar, la estrategia de encuadre consistía en seleccionar el tipo de contenido adjunto a la propuesta. Se constató que ciertos aspectos de la ley eran percibidos como mejores que otros entre la población destinataria. En general, los aspectos prohibitivos del marco regulatorio, como no permitir la venta a menores, la conducción bajo sus efectos o el consumo en espacios cerrados, eran los mejor valorados. Sin embargo, la existencia de un registro de consumidores era el peor valorado. Asimismo, el repertorio de argumentos para regular utilizado en la campaña de Colorado fue adaptado y probado en el contexto uruguayo. Curiosamente, la principal justificación gubernamental, a saber, el fracaso de la Guerra contra las Drogas en América Latina y la regulación del cannabis como herramienta para reducir la violencia relacionada a las drogas, fueron los argumentos menos populares entre la población destinataria (Regulación Responsable; mensaje resultados investigación formativa, 2013).

Basándose en esta información, la tercera estrategia se basaba en la definición de un *triángulo de comunicación*. Esta idea tenía como principal objetivo aumentar el grado de cohesión del discurso, realzando los tres aspectos mejor valorados de la imagen de la regulación del cannabis para solidificar el apoyo público. El triángulo buscaba apoyar a quienes ejercían de referentes en la comunicación a evitar interpretaciones erróneas por parte de los medios de comunicación del país, percibidos por los actores como activos opositores de la propuesta. Como en la ley de Goebbels:

“Cito a Goebbels. Dijo algo que es cierto: mientes una vez, mientes dos veces, mientes muchas veces y la gente acabará creyéndote. Sin mentir, pero cuando empiezas a plantear las mismas cosas, una y otra vez, y otra vez... Regulación responsable. Tienes una línea que es como una gota constante que desgasta una piedra; al final deja su huella. Toda la idea de Regulación Responsable se basa en la acumulación» (Periodista, entrevista, 17.10.2014).

En cuarto lugar, una nueva imagen de la regulación del cannabis exigía emisarios adecuados. La conclusión a la que se llegó fue que era necesario crear una nueva plataforma compuesta por profesionales, artistas, sindicatos de trabajadores y estudiantes universitarios, grupos ecologistas, grupos de mujeres, grupos de defensa de la infancia. Además, una médica, dos abogados y una joven activista fueron designados referentes, centralizando las respuestas a los medios de comunicación:

“Necesitábamos desviar ese sesgo para poder entablar una conversación con la población en general, para que nos



entendieran con menos prejuicios. Para que nos escucharan no como consumidores, sino como personas que tenían una idea, que querían dialogar” (Miembro de la sociedad civil uruguaya, entrevista, 24.7.2014).

En quinto lugar, no sólo la creación de un nuevo grupo de trabajo, sino también la definición de una estética adecuada fue una importante estrategia transferida. La campaña Regulación Responsable evitó explícitamente referirse a cualquiera de los símbolos de la liberalización del cannabis, como el color verde o las hojas de la planta. Como lo explica un sociólogo y referente histórico del movimiento por la legalización entrevistado:

“Me hubiera unido a otro tipo de plataforma, que los políticos no hubieran aceptado, pero no a Regulación Responsable. Lo que más valoro es que este nuevo movimiento consiguió bajar unos peldaños en las reivindicaciones utópicas y conseguir cosas, lo cual tiene un pro y un contra que a priori es insoluble: (...) No se puede estar a favor de la Regulación Responsable, porque puede estar refrendando un status quo punitivo en materia de drogas, pero tampoco se puede estar en contra, porque puede ayudar a regular el cannabis, lo cual es un avance importante...” (Sociólogo, entrevista, 05.08.2014).

De este modo, a través de las estrategias de etiquetado, encuadre, definición de un triángulo de comunicación, de nuevos emisarios y estética, Regulación Responsable pretendía cambiar la imagen asociada a la reforma, reforzando la legitimidad de la nueva ley entre los miembros del legislativo. En este caso, la libertad con respecto al consumo de cannabis seguía asociándose a un *comportamiento pecaminoso* y, como sostiene Meier (1999), nadie está dispuesto a defender el pecado. Por lo tanto, la opción posible es “cambiar la construcción social del debate del pecado a alguna otra dimensión; es decir, enmarcar la cuestión de tal manera que la oposición se vuelva legítima y la naturaleza redistributiva de la política se vuelva abierta y reconocida” (Meier, 1999, p. 685). El enfoque redistributivo se puso así de manifiesto mediante el acuerdo cognitivo de controlar responsablemente un mercado ya existente.

En diferentes instancias de mi observación participante, pude ser testigo de cómo los políticos uruguayos incluían este nuevo lenguaje en su repertorio. De hecho, más de tres años después de aprobada la ley, se lanzó una campaña pública patrocinada por el estado llamada *Regular es ser responsable*, que ilustra la relevancia de la dinámica de transferencia de políticas que acabamos de describir. Aún más, luego de procesos de transferencia de esta experiencia entre activistas uruguayos y españoles, el 11 de marzo del 2016 se lanza en España la plataforma Regulación Responsable: “una agrupación de ciudadanos, ciudadanas y organizaciones sociales que apoyamos las propuestas que abogan por una regulación de la producción y consumo de cannabis en España” (Regulación Responsable, 2016), marcando un incipiente y novedoso proceso de transferencia de lecciones aprendidas desde el Sur al Norte Global.

Conclusión

En este trabajo me he centrado en describir un aspecto particular del proceso uruguayo de regulación del cannabis que refleja la importancia duradera del factor internacional, y en particular de los actores norteamericanos y europeos, en las reformas sudamericanas de políticas de drogas. En este caso, representantes de la sociedad civil uruguaya, miembros del poder legislativo, miembros del poder ejecutivo y representantes de la sociedad civil internacional coordinaron estratégicamente acciones a lo largo del tiempo para aumentar sus chances de éxito en un contexto político incierto, con encuestas de opinión pública que mostraban que alrededor del 60% de la población uruguaya se posicionaba en contra de la legalización de la marihuana (Bioidi et al., 2015). Este estudio busca complementar a la literatura existente colocando el foco, no en por qué el ejecutivo llegó a tomar la decisión que tomó sino en cómo, una vez que el gobierno uruguayo declarara su intención de “crear un monopolio estatal de la venta de cannabis” en junio de 2012, los referendos de Colorado y Washington (EEUU) que ocurrieron cuatro meses después conformaron una coyuntura crítica donde los recursos transferidos internacionalmente se convirtieron en una variable relevante para entender el diseño de regulación finalmente aprobado.

Para desentrañar este proceso a nivel micro, la observación participante fue la estrategia de recolección de datos clave en la investigación. El seguimiento cotidiano durante siete años (2007-2014) me permitió desarrollar una red de aproximadamente cincuenta informantes compuesta por miembros del poder legislativo, del poder ejecutivo, del poder judicial, representantes de la sociedad civil nacional, de la sociedad civil internacional y profesionales vinculados a la temática. La información obtenida mediante observación fue triangulada con entrevistas formales e informales y análisis de documentos para aumentar la validez de las conclusiones.

Esta estrategia metodológica me permitió identificar no sólo el importante papel de los actores oficiales, sino también las acciones estratégicas de actores no gubernamentales y activismo transnacional como agentes de transferencia, tal y como han advertido anteriores investigaciones sobre el tema (Keck y Sikkink, 1999; Stone, 2000; Von Hoffman, 2016). Una vez que el poder ejecutivo uruguayo toma la decisión de revertir el status quo prohibicionista, los mecanismos de difusión cobraron importancia hacia el final del proceso observado. En el caso del diseño de políticas, algunas de las herramientas transferidas internacionalmente fueron el límite de seis plantas, el sistema de licencias e importante conocimiento técnico y tecnológico para el cultivo de cannabis y su control, es decir, aprendizajes en términos de eficiencia de producción. También se emularon los fundamentos de los clubes sociales de cannabis en tanto asociaciones de consumidores sin fines de lucro. A nivel de tecnología de campaña se replicaron aprendizajes de las exitosas campañas desarrolladas en EEUU como las estrategias conjuntas de etiquetado, encuadre, triángulo de la comunicación, definición de emisarios y definición de estética.

El análisis de las instancias de transferencia halladas puso de relieve el importante papel de las afinidades mutuas, la empatía y la confianza, como condición necesaria para que el intercambio voluntario entre actores sucediera. Así, por ejemplo, una historia y una cultura común en materia de cultivo de cannabis o el perfil *orientado a resultados* fueron algunas de las afinidades mutuas identificadas.



Por el contrario, las históricas diferencias jurídicas y de cultura política actuaron como importantes límites en el proceso, lo que refuerza el carácter voluntario y no la mera penetración de las ideas. Los actores uruguayos tomaron ciertos elementos de las experiencias internacionales y los readaptaron a la realidad local. Así, por ejemplo, el papel del estado, de los actores privados y la interacción entre ambos surgió como una variable clave para entender algunas de las diferencias más notables en el diseño de políticas. En el caso uruguayo, la resistencia a un enfoque orientado al lucro dio lugar a un marco legal que da cabida a un estado altamente intervencionista como organizador central del esquema de venta e impuso límites restrictivos al modelo social de los clubes.

Así, esta investigación busca contribuir a la vasta literatura existente sobre el caso uruguayo en particular y las políticas de drogas más en general al describir empíricamente los mecanismos concretos de interacción entre procesos nacionales e internacionales, como una arena política de dos niveles. Las culturas nacionales de control de drogas interactúan de diferentes maneras con influencias globales que afectan significativamente las vías disponibles para la formulación de políticas sobre cannabis. ●

Referencias

- Arocena, F. y Aguiar, S. (2017). Tres leyes innovadoras en Uruguay: Aborto, matrimonio homosexual y regulación de la marihuana. *Revista de Ciencias Sociales*, 43-62.
- Axinn, W., Pearce, L. y Ghimire, D. (1999). Innovations in Life History Calendar Applications. *Social Science Research*, 243-264.
- Barriuso, M. (2011). Los clubes sociales de cannabis en España. Una alternativa normalizadora en marcha. *Serie reforma legislativa en materia de drogas*, 9.
- Bennet, C. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, 21 (2), 215-233.
- Benson, D. y Jordan, A. (2011). What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, 9, 366-378.
- Bewley-Taylor, D. (2003). Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. *International Journal of Drug Policy*, 171-179.
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T. y Jelsma, M. (2014). *Rise and Decline of Cannabis Prohibition*. Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory.
- Bioidi, M.A., Cruz, J.M., Queirolo, R. y Bello-Pardo, E. (2015). *Marijuana Legalization in Uruguay and Beyond*. Latin American and Caribbean Center.
- Brohl, B., Pabon, D. y Sederberg, C. (2013). Washington cannabis regulatory framework. En *Implementando la marihuana legal, desafíos y opciones para su regulación*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Drug Policy Alliance (DPA).
- Capoccia, G. y Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 341-369.
- Crick, E., Cooke, M., y Bewley-Taylor, D. (2014). *Selling cannabis regulation: Learning From Ballot Initiatives in the United States in 2012*. Recuperado de: <http://www.swansea.ac.uk/media/Selling%20Cannabis%20Regulation.pdf>
- De Kort, M. (1994). The Dutch Cannabis Debate, 1968-1976. *Journal of Drug Issues*, 417-427.
- Decorte, T. (2015). Cannabis Social Clubs? (CSCs) in Belgium: Organizational strengths and weaknesses, and threats to the model. *International Journal of Drug Policy*, 26 (1), 122-130.
- Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Bioidi, M.F., Sánchez Avilés, C. y Parés, O. (2017). Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 44-56.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy Administration*, 13 (1), 5-24.
- Durán-Martínez, A. (2015). From acquiescence to rebellion? South America and the Global Drug Control Regime. En Ilder, A. y Garzón, J.C. (Eds.). *The International Drug Control Regime in the Twenty-first Century* (pp. 133-161). Lynne Rienner Press.
- EMCDD (2017). *European Drug Report. Trends and Developments*. European Monitor Centre for Drugs and Drug Addiction.
- ENCOD (2013). *What is a Cannabis Social Club? Set of principles derived from the Encod General Assembly in Bermeo, Spain*,

- from 21 to 23 June. Recuperado de: http://www.cannabis-social-clubs.org/what_is_a_Cannabis-Social-Club
- Garland, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. O.U.P.
- Goertz, G., y Mahoney, J. (2009). Scope in Case Study Research. En Byrne, D.S. (Ed.) *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. (pp. 307-317). SAGE.
- Grund, J.P. y Breeksema, J. (2013). *Coffee shops and compromise*. Open Society Foundations.
- Hammond, D., Goodman, S., Wadsworth, E., Rynard, V., Boudreau, C. y Hall, W. (2020). Evaluating the impacts of cannabis legalization: The International Cannabis Policy Study. *International Journal of Drug Policy*, 77.
- Hughes, C. (2007). *Overcoming Obstacles to Reform: Making and Shaping Drug Policy in Contemporary Portugal and Australia* (Tesis doctoral). Universidad de Melbourne.
- Jones, T. y Newburn, T. (2006). *Policy Transfer and Criminal Justice. Exploring US Influence Over British Crime Control Policy*. Open University Press.
- Keck, M.E. y Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 89-101.
- Kilmer, B. y Pacula, R. (2017). Understanding and learning from the diversification of cannabis supply laws. *Addiction*, 112 (7), 1128-1135.
- Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J. y Rubin, J. (2013). *Multinational overview of cannabis production regimes*. RAND.
- Korf, D. (2008). *An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands*. European Monitoring Centre for Drugs and Addiction.
- Lanzaro, J. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del estado en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, 103-135.
- Legard, R., Keegan, J. y Ward, K. (2003). In-depth Interviews. En Ritchie, J. y Lewis, J. (Eds.). *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers* (pp. 138-169). SAGE.
- Mjoset, L. (2009). The Contextualist Approach to Social Science Methodology. En Byrne, D.S. y Ragin, C. (Eds.). *The SAGE Handbook of Case-Based Methods* (pp. 39-68) SAGE.
- Montañés, V. (2014). *Rompiendo el hielo. La regulación del cannabis en Países Bajos, Colorado y Uruguay*. Fundación Renovatio.
- MUCD (2023). *#CannabisConPermiso*. <https://www.mucd.org.mx/permiso-cannabis/> (26.04.2023)
- OEA (2015). *Informe del uso de drogas en las Américas*. Organización de Estados Americanos - CICAD.
- O'Malley, P. (1999). Volatile and contradictory punishment. *Theoretical Criminology*, 3 (2), 175-196.
- Pardo, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*.
- Pere, D. (2015). Clubes sociales de cannabis: normalización, neoliberalismo, oportunidades políticas y prohibicionismo. *Clivatge*, 92-112.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Queirolo, R., Rossel, C., Álvarez, E. y Repetto, L. (2018). Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity. *Addiction*, 1313-1321.
- Ragin, C. (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
- Regulación Responsable (11.03.2016). *Regulación Responsable presenta la campaña*. <https://www.regulacioncannabis.org/noticias/regulacion-responsable-presenta-la-campana-/> (02.03.2023)
- Repetto, L. (2014). Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (1).
- Rico, J. (12.07.2022). *Cannabis en América Latina, una industria millonaria*. Recuperado de: <https://www.opendemocracy.net/es/cannabis-en-america-latina-industria-millonaria/> (26.04.2023).
- Room, R. (2014). Legalising a market for cannabis for pleasure: Colorado, Uruguay and beyond. *Addiction*, 345-351.
- Stevens, A. (2011). Telling policy stories: An ethnographic study of the use of evidence in policy-making in the UK. *Journal of Social Policy*, 40 (2), 237-255.
- Stimson, G.V. (2007). Harm reduction — coming of age: a local movement with global impact. *International Journal of Drug Policy*, 18, 67-9.
- Stone, D. (2000). Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 45-62.
- Sutton, J.E. (2010). A review of the life-events calendar method for criminological research. *Journal of Criminal Justice*, 1038-1044.
- UNODC (2022). *Informe mundial sobre las drogas 2022*. Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_3_spanish.pdf
- Van het Loo, M., Van Beusekom, I. y Kahan, J. (2002). Decriminalization of Drug Use in Portugal: The Development of a Policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 49-63.
- Van Ooyen-Houben, M., Bieleman, B. y Korf, D. (mayo, 2015). Dutch coffee shops, tourists and the local market. Trabajo presentado en el *9th Annual conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP)*, Universidad de Gant, Bélgica.
- Von Hoffman, J. (2016). The international dimension of drug policy reform in Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 34, 27-33.
- Weyland, K. (2005). Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57 (2),



262-295.

Young, J. (1971). *The Drugtakers: the Social Meaning of Drug Use*. Judson, McGibbon and Kee.

Youngers, C. y Rosin, E. (2004). *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. policy*. Lynne Rienner Publishers.



RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/03/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023