

**ESTRATEGIA NACIONAL
PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA
DROGAS**

**NATIONAL STRATEGY
TO ADDRESS THE DRUG PROBLEM**

**2016
2020**



**Junta
Nacional
de Drogas**

Presidencia de la República
U R U G U A Y



ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DROGAS, PERÍODO 2016-2020

ISBN: 978-9974-742-00-0

Diseño y diagramación: IMPO

Corrección de estilos: Laura Zavala

Traducción al inglés: Inés Payssé - Traductores Públicos Asociados

Depósito legal:

Imprenta:

JUNTA NACIONAL DE DROGAS

Dr. Juan Andrés Roballo	Prosecretario de Presidencia de la República Presidente de la Junta Nacional de Drogas
Lic. Diego Olivera	Secretario General Junta Nacional de Drogas
Lic. Carlos Díaz	Secretario Nacional Secretaría Nacional Para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo
Lic. Jorge Vázquez	Subsecretario Ministerio del Interior
Emb. José Luis Cancela	Subsecretario Ministerio de Relaciones Exteriores
Cr. Pablo Ferreri	Subsecretario Ministerio de Economía y Finanzas
Dr. Jorge Menéndez	Subsecretario Ministerio de Defensa Nacional
Mtra. Edith Moraes	Subsecretaria Ministerio de Educación y Cultura
Dr. Nelson Loustaunau	Subsecretario Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Dra. Cristina Lustemberg	Subsecretaria Ministerio de Salud Pública
Sr. Benjamín Liberoff	Subsecretario Ministerio de Turismo
Prof. Ana Olivera	Subsecretaria Ministerio de Desarrollo Social

CONTENIDO

Junta Nacional de Drogas	3
Prólogo	5
Introducción	9
Enfoque de las Políticas de Drogas.....	11
Componentes de la Política de Drogas.....	13
1. Fortalecimiento institucional.....	13
2. Equidad social.....	15
3. Salud integral	17
4. Justicia y convivencia	20
5. Mercado: Medidas de control y regulación	23
6. Relaciones internacionales y cooperación	26

PRÓLOGO

Definir caminos para abordar el problema de las drogas en la sociedad, desde la óptica de las políticas públicas, es en sí mismo un desafío. No se trata de construir un buen texto de loables intenciones. En el caso de la Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas, Periodo 2016-2020 que hoy publicamos, es el resultado de una prolongada acumulación de ideas y prácticas, de conceptualizaciones sometidas a crítica y debate científico, pero también y fundamentalmente, de la continuidad de políticas públicas que tienen un hilo conductor.

Hoy estamos en condiciones de evaluar estas políticas y, con un debate renovado y experiencia acumulada, definir nuevas líneas sobre la base de ejes de pensamiento y acción que marcan un rumbo bien definido.

No es este un espacio para subrayar avances en la implementación de políticas de una estrategia integral que precisamente registra, da cuenta, evalúa y se hace cargo de las múltiples dimensiones que tiene esto que hemos definido como un problema social complejo. Cuando decimos problema, subrayamos lo que tiene de dilemático, abierto, sujeto a debates e investigación. Y reafirmamos sus implicancias, que no pueden ser abordadas desde una óptica simplista, dogmática o moralista, como caracteriza hoy al modelo prohibicionista cuya rigidez ha negado incluso, el cumplimiento de los fines últimos de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, como la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de Naciones Unidas, que son el bienestar y la salud de la humanidad y la garantía del acceso de todos al uso médico y científico de las drogas.

La Estrategia Nacional es un camino que incorpora concepciones políticas y científicas. En este caso con evaluación mediante, análisis crítico de buenas prácticas, discusiones programáticas del partido de gobierno e intercambio con otras propuestas. Con aportes de la sociedad civil, de los emprendimientos comunitarios, centros de investigación, de la Universidad de la República y otros centros académicos.

También del compromiso y tesón de miles de hombres y mujeres, que en los distintos planos han puesto el cuerpo, motivación, dedicación personal y un poco más allá, para que no solo las políticas se concreten y lleguen como servicio público, sino que han puesto de lo suyo para renovarlas y sacar conclusiones que enriquezcan la Estrategia desde la base. Ninguna estrategia, ninguna política se hace solo con texto de líneas, en todo caso, estas líneas se construyen a partir de aportes, sensibilidades

e ideas-fuerza. Esto vale, reiteramos, para los diversos planos del tema: prevención, educación, rehabilitación, tratamiento, reinserción social, abordajes comunitarios, acción de las Juntas Departamentales de Drogas, investigación, formación, acción policial y fiscal, de justicia contra el narcotráfico, fondo de bienes decomisados, regulación del cannabis. Todas complementarias con otros planos fundamentales: Sistema Nacional Integrado de Salud, lucha contra el lavado de dinero y la corrupción, programas educativos y sociales, deporte y recreación.

Reafirmamos, por ello, el rol directriz de la Junta Nacional de Drogas, cuya conformación interinstitucional es garantía para la necesaria integralidad de nuestras políticas.

Uruguay posee proyección internacional por su prestigio en la integralidad de las políticas de drogas, el equilibrio, la proporcionalidad y el enfoque de derechos. También por iniciativas innovadoras como la regulación de los mercados. Por su defensa intransigente de la debida adecuación de los instrumentos de Derechos Humanos con el sistema internacional de fiscalización, tal como lo defendimos en Naciones Unidas y en todos los organismos y foros regionales e internacionales: UNASUR, OEA, MERCOSUR, CELAC.

Uruguay reclama la necesidad de que la comunidad internacional propicie un debate amplio, abierto e inclusivo que garantice el análisis de todas las opciones, frente al fracaso rotundo de una estrategia desequilibrada, conocida como “guerra contra las drogas”, que ha causado graves daños a la sociedad y a los Estados. Promovemos un nuevo consenso que respete el principio de unidad en la diversidad, sobre la base de que es impensable, para un problema social con inevitables sellos culturales específicos, que se fabrique una talla única para todos.

Uruguay sostiene y promueve, en concordancia con nuestra Estrategia, un enfoque de derechos humanos, de género, de salud pública y de una nueva regulación y control de los mercados. La iniciativa soberana de regular el mercado de cannabis es una consecuencia de nuestra concepción estratégica. Desde una óptica de reducción de daños y creación de espacios seguros, la regulación de los mercados de sustancias de riesgo para la salud pública no puede basarse ni en el libre mercado (mucho menos de un mercado ilícito en manos de organizaciones criminales) ni en la regulación que provee la aplicación de la ley penal y la interdicción. En nuestra integralidad, hemos regulado el mercado del tabaco, respetando derechos y garantías y no recurriendo al modelo prohibicionista. De la misma manera estamos avanzando en el mercado de consumo y dispensación de bebidas alcohólicas, nuevamente sobre la base de un enfoque de reducción de daños.

La Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas, Período 2016-2020 es una opción que resume estos conceptos, enfoques y prácticas y que cuenta ahora con una larga acumulación de experiencia y lecciones aprendidas. El objetivo central sigue siendo aportar al bienestar y la salud de nuestra sociedad. Con el compromiso y responsabilidad compartida con los múltiples actores sociales, principio central que atraviesa todas las líneas, porque sin la participación activa no hay estrategia posible. Esto también es el resultado de buenas prácticas en la construcción de estrategias.

Lic. Milton Romani Gerner*

Secretario General

Junta Nacional de Drogas

Dr. Juan A. Roballo

Presidente

Junta Nacional de Drogas

* Milton Romani Gerner desempeñó el cargo de Secretario General de la Junta Nacional de Drogas en dos periodos: marzo 2005-abril 2011 y marzo 2015-junio 2016

INTRODUCCIÓN

La Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas, Periodo 2016-2020 (END 2016-2020) de la Junta Nacional de Drogas (JND), presentada en este documento, renueva el compromiso del Estado uruguayo con la mejora de la calidad de vida de la población, abordando el problema mundial de las drogas en el marco de los derechos humanos. Ante la complejidad de la tarea y la integralidad de la respuesta que se propone, la Estrategia establece un mapa de ruta para los años venideros como orientación para el conjunto de actores involucrados en la implementación de la política. En unidad con su Plan de Acción 2016-2020, se definen prioridades, metas y compromisos institucionales. Este documento es producto de una amplia consulta, colaboración y discusión de diversos actores idóneos en la definición y ejecución de políticas de drogas.

La JND es un organismo dependiente de la Presidencia de la República, de carácter interministerial integrado por nueve subsecretarios, el Secretario General de la Junta Nacional de Drogas (JND) y el Secretario Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT), y presidido por el Prosecretario de la Presidencia de la República. La JND establece las directivas relacionadas con la fijación de las políticas de drogas en las distintas áreas, como también su supervisión y evaluación. Ellas son planificadas, programadas y ejecutadas por los organismos con atribuciones específicas en la respectiva materia.

La JND tiene por cometido la articulación, coordinación y seguimiento de la aplicación y ejecución de las acciones que competen a los diferentes organismos del Estado a través de plataformas intersectoriales y comisiones mixtas que contemplan el principio de gestión y responsabilidad compartida. Asimismo, promueve y convoca la participación de diferentes actores públicos, privados, de organizaciones sociales y de la comunidad, a nivel nacional y local.

En 2005 se adoptó una visión integral de las políticas de drogas con enfoque de derechos humanos. En el periodo 2011-2015 se profundizó en esta perspectiva instalando un debate democrático sobre los enfoques prohibicionistas de “Guerra contra las Drogas” evaluando sus resultados y cuestionando sus fundamentos y acciones. Asimismo, se avanzó en el desarrollo de un modelo alternativo de regulación y control de mercados y en la transversalización de la perspectiva de reducción de riesgos y daños, entre otros muchos aspectos que dan cuenta de la génesis de un nuevo abordaje de las políticas de drogas.

La END 2016-2020 retoma estos avances y los integra a la síntesis del nuevo modelo de políticas de drogas. Presenta el marco conceptual y principios orientadores, define las directrices estratégicas y prioridades para el periodo, aprobadas por consenso al más alto nivel de gobierno. La misma busca encauzar la respuesta nacional promoviendo la coherencia en la implementación de la política, coordinación, articulación y sinergia interinstitucional. La Estrategia se elaboró en base al análisis del panorama actual del fenómeno, integrando el aprendizaje emergente del período anterior, retomando la agenda política, social y organizacional, y teniendo en cuenta el contexto regional e internacional. ”

” El presente documento se elaboró con base en el análisis de una serie de materiales que aportan evidencia sustancial al proceso de mejora continua de las políticas de drogas. Como insumos esenciales se considera la Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema de las Drogas Período 2011-2015 de la JND y su posterior Evaluación de la Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas en Uruguay período 2011-2015, realizada por la Universidad de la República (UDELAR). Se suma a estos el Informe de transición de período 2011-2015, donde se da cuenta del panorama del fenómeno de las drogas en el país y de la implementación de los lineamientos estratégicos para el período 2011-2015 y se formulan sugerencias para la estrategia 2016-2020. A su vez, se analiza el Informe de Evaluación sobre el Control de las Drogas-Uruguay, 2014, realizado por el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)/Organización de los Estados Americanos (OEA). Estos documentos presentan bases y principios fundamentales que permanecen, dan cuenta de los avances, aciertos y errores en la implementación de las políticas de drogas en el período 2011-2015 así como el posicionamiento del país con referencia a los parámetros de las Américas. Asimismo, se analizan las posiciones país en el marco del sistema internacional reflejadas en: Repercusiones del Problema Mundial de las Drogas en el ejercicio de los Derechos Humanos, Posición Uruguay ante UNGASS 2016: ejes para un enfoque integral de las políticas de drogas y la Declaración Final. Alternativas en materia de Políticas de Drogas en América Latina, producto del Encuentro de Parlamentarios y Parlamentarias hacia UNGASS 2016.

ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS

La END 2016-2020 se basa en una concepción del *problema de las drogas* como un fenómeno complejo y dinámico, anclado en factores sociales, económicos, políticos y culturales, que afecta los derechos fundamentales de las personas.

Desde este marco, el abordaje de las políticas públicas de drogas requiere un enfoque integral y equilibrado, centrado en las personas y comunidades, con una perspectiva transversal de derechos humanos y género. La perspectiva de derechos humanos es el marco ético del conjunto de normas, planes, estrategias y acciones desarrolladas en materia de drogas.

El enfoque integral y equilibrado apela a una respuesta comprensiva hacia los diferentes componentes del fenómeno, tratados de forma conjunta y coherente sin privilegiar unos sobre otros.

El desarrollo de las acciones de la JND, en continuidad con las políticas de drogas implementadas en los últimos periodos de gobierno, se orienta con base en los siguientes principios:

- **Derechos humanos-** Integración de principios e instrumentos de DD. HH. con la política de drogas. Respeto de los derechos y garantías en todas las dimensiones.
- **Equidad-** Compromiso con el logro de la dignidad y equidad humana, incorporando la equidad socioeconómica, de género, generaciones y territorios.
- **Democracia-** Necesidad de abrir un gran debate hemisférico y local, integrando todas las miradas como forma democrática de fortalecer la estrategia en drogas.
- **Cooperación, responsabilidad común y equitativamente compartida-** Defensa del multilateralismo como patrimonio del hemisferio y unidad en la diversidad.
- **Integralidad, equilibrio y transversalidad-** Abordaje complejo, interinstitucional y en cooperación con la sociedad civil, en busca de ampliar visiones y modalidades de intervención.
- **Participación-** Construcción de las políticas con la comunidad, desde un Estado presente y con responsabilidad social compartida.
- **Evidencia científica y buenas prácticas-** Políticas de Drogas basadas en información y conocimiento de base científica y de buenas prácticas evaluadas debidamente.

La END 2016-2020, concebida desde una visión compleja del fenómeno de las drogas, plantea la necesidad de continuidad, cooperación y complementación de las acciones en las diversas áreas de intervención apostando a lo intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario. Sostiene la responsabilidad y rectoría del Estado en las políticas de drogas en cumplimiento de sus obligaciones, a la vez que apela a la responsabilidad compartida con el conjunto de la sociedad.

Uruguay considera que hace a la responsabilidad compartida en materia de políticas de drogas y al fortalecimiento del estado de derecho, la generación de un diálogo abierto y continuo entre los gobiernos, el mundo académico y la ciudadanía, que contribuya a una mejor comprensión del problema de las drogas, sus desafíos y nuevas alternativas.

Asimismo, se promueve una aplicación responsable de las políticas de drogas asegurando su monitoreo, evaluación e integración de la evidencia emergente para la mejora en su aplicación y resultados.

Desde este marco, se plantean los siguientes componentes: I. Fortalecimiento Institucional; II. Equidad Social; III. Salud Integral; IV. Justicia y Convivencia; V. Mercado: Medidas de Control y Regulación y VI. Relaciones Internacionales y Cooperación.

COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE DROGAS

1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

A. Enfoque

El liderazgo político de la JND como instancia de toma de decisiones y logro de consenso al más alto nivel político es la primera garantía para dar coherencia y efectivizar la aplicación de la política nacional de drogas. La ubicación al más alto nivel y el carácter interministerial resultan sus principales fortalezas y desafíos para la conformación de una respuesta integral desde la interinstitucionalidad. La definición y aprobación de la END 2016-2020 y de su Plan de Acción expresan el consenso político y son los instrumentos para direccionar el conjunto de la respuesta nacional. El fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Drogas (SND) asegura la transmisión ejecutiva del liderazgo de la JND.

La consolidación de un nuevo modelo de abordaje de las políticas de drogas requiere del diálogo permanente y de la construcción de acuerdos entre los actores implicados. A su vez, demanda la profundización de la descentralización, territorialización y regionalización de la política de drogas mediante el fortalecimiento de las Juntas Departamentales de Drogas (JDD) y Juntas Locales de Drogas (JLD), la articulación con las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS-MIDES), la participación de la sociedad civil y otros actores locales. Para ello se requiere el compromiso sostenido de los organismos públicos presentes a nivel local, con una participación activa en el liderazgo, la toma de decisiones y la viabilización operativa de las intervenciones, en la perspectiva de construir políticas desde lo local en conjunto con las definiciones nacionales. Desde esta visión, las JDD y JLD se constituyen como instancias privilegiadas para promover la interinstitucionalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en diálogo con la ciudadanía.

Como pilares de la edificación del nuevo modelo es de destacar la importancia de su difusión y fundamentación. Para ello, se debe contar con las estrategias de comunicación y mecanismos de formación y sensibilización orientados a quienes diseñan e implementan las políticas. Igualmente, se requiere la generación de información, investigación y conocimiento que sustente, valide y permita la acumulación a la interna del modelo.

Se requiere la definición de una estrategia de comunicación que trasmita los

fundamentos y lógica explicativa del modelo, fomente una visión equilibrada de la política de drogas que comunique la complejidad del abordaje desde sus diversas áreas de intervención sin privilegiar unas sobre otras y apele al compromiso del conjunto de la sociedad. Se adopta un enfoque del tema drogas como asunto de derechos humanos, ciudadanía, salud pública e integración social centrado en las personas y comunidades.

En la medida en que se trata de un nuevo modelo que aún no ha logrado romper con la hegemonía del modelo prohibicionista, se requiere que las estrategias comunicativas propicien un corte con los sustentos discursivos del prohibicionismo y los estereotipos discriminatorios.

Por ello, hay que desarrollar una estrategia de sensibilización, formación y actualización que contemple al conjunto de los actores involucrados en todos los momentos del ciclo de las políticas de drogas. Lo central es permear con el nuevo modelo las concepciones teóricas y las praxis profesionales e institucionales, limitando deslizamientos morales y estereotipos sociales. La consolidación del modelo en el conjunto de operadores resulta un componente central de la coherencia de la política y de la resolución de las tensiones en los diferentes niveles de ejecución.

Se dará continuidad a los sistemas de información e investigación en drogas y al sistema de evaluación y monitoreo de las políticas en el marco de la cooperación entre ámbitos de investigación gubernamentales, universitarios y de la sociedad civil, a nivel nacional e internacional, entre otros. La generación permanente de conocimiento permitirá contar con evidencia científica para la profundización del modelo, aportar desde lo fáctico a la retroalimentación de las políticas y dar fundamento científico de su lógica explicativa.

La evidencia emergente requiere de su integración al diseño de políticas asegurando procesos de mejora continua y consolidando un ciclo virtuoso en la eficacia y calidad de los resultados de las mismas.

B. Lineamientos estratégicos

Objetivo: Fortalecer institucionalmente la rectoría de la JND en la coordinación e implementación efectiva de las políticas de drogas, con base en el desarrollo de una estrategia de descentralización, comunicación, formación y capacitación, generación de evidencia científica y planificación, monitoreo y evaluación continua.

1. Fortalecer la rectoría de las políticas de drogas por la JND.
2. Profundizar la descentralización y territorialización de las políticas de drogas promoviendo el fortalecimiento de las JDD y JLD, el compromiso de los

organismos gubernamentales y favorecer la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución y seguimiento de las acciones.

3. Impulsar estrategias de comunicación que propongan una visión integral, coherente y equilibrada de las políticas de drogas e integren la perspectiva de derechos humanos.
4. Continuar el desarrollo de ámbitos y programas de capacitación, formación, reflexión sistemática y generación de conocimiento científico sobre las políticas y marcos de abordaje de la temática de drogas.
5. Dar continuidad a los sistemas nacionales de información sobre drogas y al Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD), así como promover la investigación científica en articulación con los diversos ámbitos académicos y centros de investigación de la esfera pública, privada y la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales.
6. Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación científica de las políticas de drogas, en tanto generadores de evidencia sustantiva para su gestión y mejora continua; en coordinación y cooperación con los organismos nacionales e internacionales en la materia.

2. EQUIDAD SOCIAL

A. Enfoque

La equidad social es un compromiso de gobierno que, en cumplimiento de las garantías constitucionales, se traduce en el conjunto de las políticas públicas desde las económicas hasta las sociales pasando por las de salud, seguridad y justicia, las que integran las políticas de drogas.

Las políticas de drogas se sustentan en los derechos humanos, género y ciudadanía.

La integración del enfoque de derechos humanos se basa en los principios de universalidad y no discriminación, indivisibilidad, participación y rendición de cuentas. Para ello se generarán acciones integrales orientadas al acceso equitativo a la salud, educación, justicia e integración social, en forma coordinada, buscando superar las desventajas existentes en los grupos vulnerados, en particular, el abordaje específico de la situación de mujeres, personas privadas de libertad, migrantes y de la población en zonas de frontera.

A la vez, se deben promover prácticas en cuanto a las actuaciones de interdicción, detención, acceso a la justicia y tratamiento de las personas privadas de libertad, acordes a la normativa nacional e internacional en derechos humanos.

El enfoque de género busca transversalizar esta perspectiva en el conjunto de planes, programas y acciones implementadas en materia de drogas. Las políticas neutras en género tienden a reproducir y profundizar las desigualdades sociales generadas a partir de una cultura androcéntrica. En este sentido, es preciso evidenciar las implicancias específicas que para varones, mujeres y otras identidades de género, tiene el fenómeno de las drogas en sus múltiples dimensiones. Para ello se requiere definir intervenciones que subsanen las dificultades específicas que enfrentan las mujeres para su acceso, integración y permanencia en los dispositivos o centros de atención y tratamiento en drogas.

Se requiere la implementación de acciones específicas que prevengan la violencia que sufren las mujeres en las comunidades donde se establecen las redes de tráfico ilícito y en particular minimicen y tiendan a eliminar el impacto de los delitos conexos, el involucramiento forzoso en acciones criminales, la explotación sexual y la trata de personas. Asimismo, ofrecer alternativas de desarrollo social y protección de derechos que contribuyan a la mejora de sus condiciones de vida.

El enfoque de ciudadanía se estructura en dos componentes, en primer lugar la promoción de la integración social para personas en situación de vulnerabilidad vinculadas al consumo problemático y tráfico de drogas, en segundo lugar la generación de mecanismos para la participación de la sociedad civil.

Las políticas de inclusión social están dirigidas al conjunto de personas con uso problemático de drogas, tanto a quienes han iniciado procesos de tratamiento como a quienes tienen dificultades para sostenerlos, o bien no acceden a los dispositivos y centros de atención u otras prestaciones sociales. Se mantendrá y reforzará un enfoque de derechos personales con un fuerte anclaje en los lazos sociales, fortaleciendo la capacidad para crear autonomía, libertad y construir ciudadanía. En particular, se continuará trabajando desde programas de inserción social que promuevan el desarrollo de habilidades personales y competencias sociales en educación, cultura y empleo, en sinergia con actores gubernamentales, sociales y empresariales.

La promoción de la participación activa de la sociedad civil se orienta a favorecer el debate y la construcción de una Agenda de Drogas mediante la generación de mecanismos de consulta, diálogo y colaboración con la comunidad. Se busca

la participación de diversos actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de drogas, aspecto estrechamente vinculado a la responsabilidad del Estado en la generación de condiciones de transparencia y rendición de cuentas.

B. Lineamientos estratégicos

Objetivo: Promover la equidad social mediante la efectiva incorporación de la perspectiva de derechos humanos, género, integración social y participación activa de la ciudadanía.

1. Asegurar la integración efectiva de los derechos humanos al marco nacional de las políticas de drogas.
2. Profundizar la transversalización de la perspectiva de género en el enfoque de las políticas de drogas así como en el conjunto de planes, programas y acciones que se llevan adelante desde los diversos organismos de la JND así como promoverla en otros actores.
3. Fortalecer y ampliar las políticas de inserción social, orientadas a la reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo problemático de drogas, mediante el acceso a políticas universales de protección social y a programas específicos en educación, cultura, vivienda, salud y trabajo, en sinergia con la Red Nacional de Atención en Drogas (RENADRO) y otros actores gubernamentales y sociales.
4. Promover el diálogo y la participación de la sociedad civil en la integralidad del ciclo de las políticas públicas de drogas.

3. SALUD INTEGRAL

A. Enfoque

Una concepción de salud integral en drogas con enfoque de derechos humanos y respeto de las libertades fundamentales tiene como objeto garantizar el respeto y ejercicio del derecho al goce de la salud física, mental y social de las personas y comunidades.

La complejidad de los procesos de salud-enfermedad-atención de personas y comunidades requiere de su comprensión desde modelos relacionales que permitan

pensar simultáneamente la implicación de lo social, cultural, sanitario y psíquico. Y partir del respeto de la autonomía de las personas para definir sus propios estilos de vida y la apuesta a sus capacidades individuales y colectivas para desarrollar su potencial y transformar aspectos que vulneren su integridad. Desde esta perspectiva, el Estado abandona un lugar tutelar para centrarse en la generación de condiciones garantistas para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

La END 2016-2020 apunta al desarrollo de un sistema integral de prevención que coordine el esfuerzo conjunto de las iniciativas de los diferentes actores involucrados en el ámbito educativo, laboral, familiar y comunitario así como la dirigida a personas con uso problemático de alcohol, tabaco y otras drogas. Se busca que las acciones contemplen la promoción de una vida saludable mediante estrategias de desarrollo de habilidades y competencias psicosociales así como de gestión de riesgos.

El centro de las políticas de atención en drogas se ubica en la consolidación del Sistema Nacional de Atención y Tratamiento, por lo que se prioriza el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud Pública en coordinación con la JND en sus competencias de normalización, control y fiscalización. La rectoría debe definirse y sostenerse en el marco de una agenda compartida con otras políticas públicas que en la intersectorialidad y complementación puedan dar cuenta de la integralidad de la salud y atención. Los equipos técnicos constituyen un aspecto crítico de la rectoría, que ha de reforzarse procurando su continua profesionalización, estabilidad y dotación suficiente. La participación e involucramiento de la sociedad civil y los diferentes agentes intervinientes en salud son fundamentales en este proceso.

En este marco, se trata de crear condiciones favorables para la disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad y calidad de las diferentes modalidades de atención y tratamiento en drogas, apelando a la autonomía, libertad y responsabilidad de las personas.

Disponibilidad de dispositivos y centros de atención y tratamiento con cobertura suficiente para las necesidades y características de la población que requiera atención y tratamiento de drogas (género, edad, comorbilidad y diversidad, plasticidad de las modalidades de atención en ajuste a los requerimientos y posibilidades de las personas). Se trata de consolidar la RENADRO y de asegurar la disponibilidad de atención que brindan los prestadores públicos y privados, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, y otros prestadores públicos como el Hospital de Clínicas Dr. Manuel Quintela, el Hospital Policial y el Hospital Militar. A la vez que se

debe avanzar en el desarrollo de dispositivos específicos de atención integral en crisis, de baja exigencia y de atención a mujeres y personas privadas de libertad.

Accesibilidad en términos de posibilidades efectivas para el uso de los servicios eliminando barreras culturales (discriminación y estigmatización de las personas usuarias de drogas, estereotipos de género, etc.), económicas (costos directos e indirectos de la atención), burocráticas (definición de perfiles de ingreso, documentación y requisitos previos a la atención, limitación por tipo de cobertura de FONASA) y territoriales, entre otras. Se busca la generación de estrategias para reducir las barreras a la atención y tratamiento en sus diferentes dimensiones.

Sostenibilidad en la promoción de estrategias que fortalezcan la adhesión a la atención y el tratamiento, referencia y contrarreferencia, efectiva comunicación entre las diferentes instituciones y técnicos que intervienen en los programas de tratamiento y de inserción social. También se busca fortalecer la continuidad del acompañamiento en el proceso y seguimiento al egreso; los mecanismos para garantizar el respeto a los principios éticos y derechos humanos; sensibilización, capacitación y comunicación que promuevan la desestigmatización desde la perspectiva de derechos humanos orientadas al personal de salud, las personas que usan drogas y la comunidad.

Calidad en validación e implementación de intervenciones terapéuticas con base en evidencia científica y en la aplicación de estándares de calidad para la certificación de dispositivos y centros de tratamiento. Se busca profundizar en la generación de evidencia científica de investigación básica, epidemiológica y evaluativa así como su utilización en la definición de políticas, tratamientos y estrategias a implementar, al tiempo que alentar un proceso de integración de estándares de calidad a la prestación de servicios de atención y tratamiento.

B. Lineamientos estratégicos

Objetivo: Asegurar a la población el acceso a la salud integral como derecho fundamental en la especificidad de las políticas de drogas desde un enfoque centrado en la calidad de vida de las personas, la prevención y promoción de salud, atención y tratamiento, inserción social y reducción de riesgos y daños.

1. Desarrollar un sistema integral de prevención que contemple acciones de promoción de salud y prevención de los usos problemáticos mediante estrategias de desarrollo de habilidades y capacidades psicosociales así como de gestión

de riesgos, orientadas al ámbito educativo, laboral, familiar y comunitario, en coordinación con los actores clave, con énfasis en poblaciones vulneradas.

2. Implementar programas de prevención, campañas informativas y de sensibilización sobre usos problemáticos de cannabis en los ámbitos educativos, laborales, en el tránsito y en la población usuaria de cannabis registrada en el marco del sistema legal.
3. Fortalecer la rectoría del sistema de atención y tratamiento en drogas en su integralidad contemplando aspectos normativos y reglamentarios. Mejorar los mecanismos de monitoreo, fiscalización y control del sistema de atención y tratamiento en drogas.
4. Articular los sistemas de información y evaluación avanzando en la implementación de estándares de calidad de los servicios de atención y tratamiento de drogas.
5. Consolidar la RENADRO, tanto de gestión gubernamental como privada, asegurando la universalidad, accesibilidad y articulación interinstitucional entre los servicios así como fortaleciendo y ampliando los dispositivos existentes – desde los espacios de amparo y baja exigencia hasta los de alta especialización– y contando con dispositivos específicos para mujeres y mujeres con niños/as, personas privadas de libertad y en general personas en el marco del sistema de justicia.
6. Promover las estrategias de reducción de riesgos y daños que contemplen al conjunto de personas usuarias de drogas, implementando propuestas educativas, preventivas, de atención y tratamiento y de inserción social en los ámbitos educativo, laboral, comunitario empoderando a las personas en el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

4. JUSTICIA Y CONVIVENCIA

A. Enfoque

La concepción de convivencia de la cual se parte alude a la calidad de las relaciones interpersonales, convivir implica la aceptación del otro en tanto ser diferente y en la diversidad construir acuerdos. En esta perspectiva, las políticas se orientan a deconstruir estereotipos y representaciones sociales estigmatizantes, favorecer la tolerancia y contribuir al desarrollo de habilidades para la resolución de conflictos.

Por otra parte, la seguridad ciudadana se centra en los derechos de las personas, su protección frente a la violencia y los procesos de reparación de las lesiones.

El principal instrumento del Estado en la consolidación de un enfoque de políticas públicas en drogas lo constituye la legislación nacional y la adopción de la normativa internacional por el país. El pilar de la legislación nacional sobre drogas lo constituye el Decreto Ley N.º 14.294 sobre Estupefacientes que se aprobó en noviembre de 1974, que responde a un modelo prohibicionista en acuerdo con las convenciones de drogas de Naciones Unidas. Posteriormente se introducen modificaciones al Decreto Ley N.º 14.294 con diferentes fines en la Ley N.º 17.016 de 1998, la Ley N.º 17.835 de 2004 y la Ley N.º 19.172 de 2013. Esta última establece un régimen de regulación y control del mercado de cannabis que introduce una brecha al modelo hegemónico basado en la regulación y control. Las leyes definen el campo de acciones reguladas, tipifican delitos, establecen penas, crean institucionalidad y definen cometidos y lineamientos de las políticas públicas, por lo que constituyen la principal referencia en la definición de los marcos de actuación de las políticas públicas en todas sus áreas. De este modo, es muy relevante armonizar la legislación a la normativa de derechos humanos y a la nueva visión y modelo de las políticas de drogas.

En primer lugar se busca desde un enfoque integral y equilibrado, la racionalidad en las políticas policiales de prevención, investigación policial, represión y detención preventiva, con estricto apego a los derechos humanos, donde los esfuerzos de interdicción se concentren en las grandes organizaciones de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción y crimen organizado. Para ello, se busca coordinar las acciones del Estado hacia el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la prevención y sanción de la corrupción, el crimen organizado en los delitos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos y otros delitos conexos. En particular, se profundizarán las acciones para combatir la asociación de los delitos de drogas con el tráfico y trata de personas, la explotación sexual, tráfico de armas y las diferentes formas de violencia hacia las personas con mayor vulnerabilidad social.

En segundo lugar se promueve privilegiar acciones para mejorar el acceso a la atención y tratamiento en drogas, la integración social, el respeto de los derechos de las personas procesadas y privadas de libertad y la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad. Lo anterior se fundamenta en la evidencia de que el mayor crecimiento de la población privada de libertad se debe a delitos por infracción de las leyes de drogas, en especial en la población de mujeres privadas de libertad. La aplicación selectiva de la ley de drogas en base a estigmas sociales conlleva que los grupos más vulnerables estén sobrerrepresentados en las cárceles.

B. Lineamientos estratégicos

Objetivo: Actualizar la normativa en materia de drogas y fortalecer su aplicación en la interdicción del tráfico ilícito, lavado y delitos conexos por parte de las agencias competentes, en el marco de respeto y protección de los derechos humanos, la institucionalidad democrática, el apego a la justicia y la aplicación del principio de proporcionalidad en las penas.

1. Incorporar en las diversas intervenciones en el marco del sistema de justicia, entendido en un sentido amplio, la perspectiva de convivencia y tolerancia en busca de reducir la criminalización y estigmatización de las personas vinculadas en diversas formas a las drogas.
2. Promover modificaciones en la normativa en materia de drogas, asegurando la integración del enfoque de derechos humanos y la revisión de los delitos y sanciones aplicables.
3. Reforzar los mecanismos de prevención, control y transparencia en las intervenciones policiales con el objetivo de asegurar el apego a la justicia, el respeto y protección de los derechos humanos, en particular en los procedimientos de inteligencia, aplicación de técnicas especiales de investigación, indagatorias, detenciones precautorias y medidas cautelares.
4. Profundizar las medidas de prevención y sanción de la corrupción de las personas que desempeñen funciones públicas, en particular autoridades y personal policial.
5. Fortalecer la coordinación interinstitucional hacia la mejora de los mecanismos de control, interdicción y sanción del contrabando y tráfico ilícito de tabaco, alcohol y cannabis.
6. Fortalecer las políticas de prevención, interdicción y represión al tráfico ilícito de drogas, precursores y productos químicos y sus delitos conexos, especialmente la delincuencia organizada, los delitos de "cuello blanco", lavado de activos, tráfico de armas y de personas.
7. Promover medidas alternativas a la privación de libertad y libertades anticipadas, desarrollando planes y programas de inserción sociolaboral y educativa, que den cuenta de las poblaciones más vulnerables que se involucran en el tráfico de drogas, en particular las mujeres vinculadas al microtráfico.
8. Definir mecanismos de consulta, asesoramiento y cooperación en la implementación de las políticas de drogas con el Poder Judicial, el Ministerio Público y Fiscal y ámbitos académicos u otras organizaciones vinculadas al sistema de justicia, en particular en capacitación y sistemas de información.

5. MERCADO: MEDIDAS DE CONTROL Y REGULACIÓN

A. Enfoque

La END 2016-2020 asume que el modelo de la política de drogas requiere de una intervención clara del Estado en el control y regulación de los mercados de alcohol, tabaco y cannabis de forma de asegurar que su desarrollo no se contraponga con los objetivos de salud pública y convivencia a la vez que minimice la acción del mercado ilegal.

Lo anterior se fundamenta en la búsqueda de alternativas al modelo hegemónico en drogas que ha tenido como efecto perverso el desarrollo continuo de un mercado reservado al control de las organizaciones criminales en ausencia del Estado. De este modo, las organizaciones de tráfico ilegal definieron las reglas del mercado estableciendo las condiciones de transacción de las sustancias (precio, calidad, acceso) y de promoción del consumo. A la vez que han contado con un amplio margen de beneficios económicos que no son fiscalizados por el Estado y generan un gran abanico de negocios vinculados al lavado de activos que involucran y debilitan, en particular, a los sectores financiero e inmobiliario. Asimismo, dichas organizaciones criminales han desarrollado un sistema de justicia paralelo que financia la corrupción y establece sus propias leyes y castigos incluyendo los homicidios vinculados a delitos de drogas. Este crecimiento del negocio y de la disponibilidad de recursos tiene aún otras consecuencias negativas como la diversificación de los delitos, entre los que encontramos el tráfico de armas, la trata de personas y la explotación sexual.

Para recobrar la presencia del Estado en este ámbito, es necesario en primer lugar el fortalecimiento de los mecanismos de control y regulación de la oferta de drogas, así como la prevención del desvío y la sanción del mercado ilegal de la oferta de drogas. De esta forma se apuesta a proteger el mercado formal e intervenir sobre el sector informal e ilegal, en particular sobre el contrabando y el tráfico ilícito de drogas, adoptando estrategias específicas para los territorios de frontera y turismo internacional.

En esta línea, la END 2016-2020 busca fortalecer los organismos responsables del control y regulación del mercado de cannabis, impulsando una implementación eficiente de la Ley N.º 19.172 en cada una de sus modalidades y un sistema de monitoreo y evaluación que permita evidenciar aciertos y errores, generar acciones correctivas y en particular el aprendizaje para la mejora continua. En referencia al mercado de

bebidas alcohólicas, se busca impulsar una normativa unificada que establezca un conjunto de acciones coordinadas que reduzcan las tensiones entre los objetivos del mercado y los objetivos de salud pública y convivencia. En cuanto al mercado de tabaco, se espera sostener las políticas desarrolladas hasta el momento ya que han mostrado ser exitosas en términos de salud pública y han logrado constituirse en una referencia de políticas de control del tabaco en el mundo.

En segundo término, busca continuar con la implementación en un proceso de mejora continua de las políticas destinadas a prevenir, detectar y sancionar el lavado de activos con el objetivo de proteger al mercado financiero y privar a traficantes y organizaciones criminales de los beneficios económicos del negocio. En esta línea, el decomiso de bienes, productos e instrumentos incautados y decomisados en casos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos es una política complementaria que ha adquirido gran importancia en las políticas de drogas a nivel mundial. Las acciones se orientan al fortalecimiento institucional del Fondo de Bienes Decomisados (FBD), la mejora de la gestión de los mecanismos de recuperación y liquidación de bienes y la transparencia en los procesos de adjudicación y rendición de cuentas.

En tercer lugar, el mercado de drogas psicoactivas de origen sintético y de su fabricación ilícita ha evidenciado un fuerte dinamismo en los últimos años, captando sus materias primas de precursores y sustancias químicas del mercado legal. En respuesta a ello, el Estado ha buscado fortalecer las políticas para prevenir y sancionar el desvío de precursores y sustancias químicas hacia la producción ilícita de drogas, reforzando los controles y vigilancia del mercado legal de sustancias químicas controladas por las convenciones internacionales de drogas.

La Ley N.º 19.149, del 23 de octubre de 2013, en su Art. 266 crea la División de Sustancias Controladas (DISCO) en la órbita del Ministerio de Salud Pública como responsable del control y fiscalización del uso legal de las sustancias químicas controladas y la prevención del desvío al mercado ilícito. Esta división genera acciones para prevenir, organizar, reglamentar, controlar y fiscalizar las sustancias químicas controladas, los productos y subproductos o derivados y medicamentos o preparados que las contengan y puedan ser desviados a la utilización de drogas ilícitas, así como fiscalizar el control del desvío de las mismas. Se trata de fortalecer la DISCO en el control de la plaza local y de las transacciones internacionales de sustancias controladas mediante la mejora de los sistemas de registro y análisis de información sobre empresas, sustancias y volúmenes de operaciones; el robustecimiento de la capacidad de fiscalización e inspección de los agentes de mercado; la promoción

de la cooperación público-privada y la mejora de los procesos de destrucción de precursores y sustancias químicas incautadas.

En cuarto término, se busca actualizar las políticas para el control de estupefacientes y productos farmacéuticos con propiedades psicoactivas, asegurando su disponibilidad para fines médicos y científicos. El uso médico de los estupefacientes es indispensable y deseable, así como es esencial brindar garantías sobre la disponibilidad de los mismos para estos fines y promover el desarrollo de la investigación científica para la generación y validación de nuevos tratamientos y productos medicinales. Las acciones a desarrollar implican el fortalecimiento institucional y mejora continua de las áreas responsables del control y evaluación de las necesidades de estupefacientes del país, dotándolas de los recursos y mecanismos de cooperación interinstitucionales necesarios para la efectiva planificación, fiscalización y monitoreo de las situación del mercado, así como de las condiciones para la fluidez y control del comercio exterior de estupefacientes y productos farmacéuticos.

B. Lineamientos estratégicos

Objetivo: Fortalecer los mecanismos de control y regulación de la oferta regulada de drogas así como las medidas de control sobre los mercados de sustancias químicas, productos farmacéuticos y del mercado financiero.

1. Reforzar los mecanismos de control y fiscalización de expendio de sustancias psicoactivas en el marco de modelos de regulación de mercados como alcohol, cannabis y tabaco.
2. Fortalecer las medidas de control establecidas para prevenir el desvío de precursores y sustancias químicas del mercado legal hacia la producción ilegal de drogas.
3. Profundizar las medidas necesarias para controlar el mercado de productos farmacéuticos y prevenir su desvío para fines no médicos así como para la utilización en la producción ilegal de sustancias psicoactivas.
4. Garantizar la accesibilidad, disponibilidad y uso de las sustancias fiscalizadas para fines médicos y científicos.
5. Robustecer las políticas de prevención y represión del lavado de activos incluyendo la investigación patrimonial, incautación y decomiso de los bienes de las organizaciones delictivas.

6. Fortalecer el FBD para la administración y adjudicación de bienes incautados y decomisados en casos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos.

6. RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN

A. Enfoque

En el relacionamiento regional y mundial del país, la propuesta es abogar y alentar un enfoque integral y equilibrado de las políticas de drogas orientado a las personas, comunidades y en particular a quienes usan drogas. Reafirmamos la importancia de velar por el sistema de derechos humanos y que es obligación de los Estados garantizar su supremacía sobre los instrumentos jurídicos internacionales en materia de drogas.”

Las relaciones internacionales en materia de política de drogas se basan en los principios de política exterior a los que adhiere y promueve nuestro país.

Estos son: respeto y promoción del Estado de Derecho como garante de los derechos individuales y colectivos; igualdad jurídica entre los Estados como base del principio de responsabilidad común y compartida; autodeterminación de los pueblos asociada a la vigencia del Estado de Derecho, la soberanía e integridad territorial de los Estados y la no injerencia en asuntos internos; protección del medio ambiente y respeto de los derechos humanos como fin último y fundamento de una visión integral de la política de drogas; preservación de la paz y proscripción del uso o amenaza de la fuerza; solución pacífica de controversias como herramienta central de mantenimiento de la paz y convivencia entre las naciones. También: multilateralismo y cooperación como herramientas fundamentales para atender la globalidad del problema mundial de las drogas; jerarquización del sistema de Naciones Unidas como ámbito generador de paz, diálogo, consensos y respuestas conjuntas que dan cuenta de la unidad en la diversidad y respeto del derecho internacional como garante y marco de referencia de las relaciones entre Estados.

Las políticas internacionales en materia de drogas impulsaran un nuevo modelo centrado en las personas y comunidades cuyos componentes centrales sean la

” En este apartado sobre el enfoque de cooperación internacional se retoman a texto expreso elementos presentes en el documento Repercusiones del Problema Mundial de las Drogas en el ejercicio de los Derechos Humanos. Aporte de Uruguay a la implementación de la resolución Contribución del Consejo de Derechos Humanos a la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016, 15 de mayo de 2015.

equidad, el acceso efectivo al goce de los derechos, el desarrollo sostenible y sustentable, la cooperación internacional y la autonomía de los pueblos.

A partir de esta perspectiva se ve necesario abordar el relacionamiento internacional y las estrategias regionales desde una visión geopolítica en la que se conjuguen diversos aspectos que no deben ser abordados desde un enfoque reduccionista, simplificador y maniqueo.

Se buscará sostener una participación activa que promueva el diálogo abierto y continuo, a la vez que jerarquizar el debate sobre las políticas de drogas en los ámbitos multilaterales de UN, CICAD/OEA, CELAC/UE, y regionales UNASUR, MERCOSUR, GRULAC. De igual modo, se propondrá continuar con la participación y la promoción del debate en el marco de las diversas agencias integrantes del Sistema de Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, la OMS, ONUSIDA, UNODC y ONUMUJERES, sin perjuicio de otros.

En este marco se fortalecerá especialmente la cooperación Sur-Sur y la cooperación en los ámbitos de integración regional de políticas de MERCOSUR y UNASUR. Asimismo, se promoverá la cooperación bilateral para el abordaje específico de los territorios de frontera.

Se continuará promoviendo un diálogo abierto y continuo con los diferentes Estados, demás actores internacionales, instituciones privadas, el mundo académico y la sociedad civil con miras a profundizar la cooperación jurídica y penal, el intercambio de experiencias, buenas prácticas, conocimiento e información entre la mayor variedad de países de la región y el mundo.

B. Lineamientos estratégicos

Objetivo: Desarrollar una política internacional en drogas que mantenga y profundice el debate sobre las políticas cuyos ejes sean: la promoción de la equidad, la mejora de la salud pública, el acceso a la justicia y el desarrollo social, el fortalecimiento del Estado de derecho, su capacidad de rectoría y ejecución, control efectivo sobre mercados y territorios, y mantenimiento de la paz, así como la cooperación internacional donde se respeten distintos enfoques y se contemplen las diversas realidades.

1. Estimular la integración efectiva de los derechos humanos al marco internacional de las políticas de drogas.
2. Continuar la promoción del debate y la revisión de las políticas para enfrentar de manera eficaz el Problema Mundial de las Drogas.

3. Sostener la participación activa del país en las diferentes instancias y organismos de cooperación multilateral y regional a fin de fortalecer la cooperación internacional.
4. Desarrollar la cooperación jurídica, la asistencia técnica y la operativa internacional en materia de drogas.
5. Promover la cooperación bilateral para la generación de acciones en zonas de frontera.
6. Promover y profundizar acuerdos, programas y proyectos internacionales.

Textos de referencia

- Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas. 2011-2015, Junta Nacional de Drogas. Uruguay.
- Transición – Informe del Secretario General, Julio Calzada, febrero de 2014. Informe de circulación interna.
- Uruguay Informe de Evaluación sobre el Control de las Drogas. 2014. Mecanismo de Evaluación Multilateral - MEM/CICAD/SSM- OEA.
- Bases Programáticas. Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio. 2015 -2020.
- Repercusiones del Problema Mundial de las Drogas en el ejercicio de los Derechos Humanos. Aporte de Uruguay a la implementación de la resolución Contribución del Consejo de Derechos Humanos a la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016. 15 de mayo de 2015.
- Posición Uruguay ante UNGASS 2016: ejes para un enfoque integral de las políticas de drogas. Insumos de Uruguay para el documento de resultado de la UNGASS que deberá preparar la Comisión de Estupefacientes para la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016. 20 de agosto de 2015.

Publicados en: <http://www.infodrogas.gub.uy/referencias> END



2016–2020, NATIONAL STRATEGY TO ADDRESS THE DRUG PROBLEM

NATIONAL DRUG CONTROL BOARD

Juan Andrés Roballo, LLD	Assistant Secretary to the Office of the President of the Republic of Uruguay President of the National Drug Control Board
<i>Lic. /Licenciado/*</i> Diego Olivera	Secretary General National Drug Control Board
<i>Lic.</i> Carlos Díaz	National Secretary National Secretariat for Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism
<i>Lic.</i> Jorge Vázquez	Deputy Secretary Home Office
Ambassador José Luis Cancela	Deputy Secretary Ministry of Foreign Affairs
Pablo Ferreri , Certified Public Accountant	Deputy Secretary Ministry of the Economy and Finance
Jorge Menéndez, LLD	Deputy Secretary Ministry of Defense
<i>Mtra. /Maestra/*</i> Edith Moraes	Deputy Secretary Ministry of Education and Culture
Nelson Loustaunau, LLD	Deputy Secretary Ministry of Labor and Social Security
Cristina Lustemberg, MD	Deputy Secretary Ministry of Public Health
Mr. Benjamín Liberoff	Deputy Secretary Ministry of Tourism
<i>Prof. /Profesora/*</i> Ana Olivera	Deputy Secretary Ministry of Social

*/** "Licenciado" is an academic title used by persons with bachelor level college degrees in many fields./

*/*** "Maestra" and "Profesora" (both words can be translated as "Teacher") are sometimes used as a title before a person's name./

CONTENT

National Drug Control Board.....	31
Prologue.....	33
Introduction	37
Drug Policy Approach.....	39
Components of Drug Policy	41
1. Institutional Strengthening	41
2. Social Equity	43
3. Integral Health	45
4. Justice and coexistence	48
5. Market: Control and Regulation Measures	50
6. International Relations and Cooperation	53

PROLOGUE

Defining ways of addressing the drugs problem in a community from the point of view of a public policy constitutes a challenge by itself. This Strategy is not merely a good text displaying praiseworthy intentions. The “2016-2020 National Strategy to Address the Drug Problem” that we publish today is the result of various significant ideas and practices, of concepts submitted to scientific criticism and debate, but first and foremost, of the continuity of public policies under a unifying thread.

Today we are able to assess these policies and define, by means of renewed debate on the subject and experience, new lines on the basis of core principles of thought and action that signal a clear course.

This is not the opportunity to highlight advances in the implementation of policies within a comprehensive strategy that, precisely, records, accounts for, evaluates and undertakes the multiple dimensions of what we have defined as a complex social problem. By saying “problem” we emphasize the issue’s dilemmatic, open nature, which makes such issue the object of debate and research. And we emphasize the implications of such problem, which should not be addressed from a simplistic, dogmatic or moralistic point of view, such as the one displayed by the prohibitionist model, the rigidity of which has even undermined compliance with the ultimate purposes of the international conventions on drug control -such as the United Nations Single Convention on Narcotic Drugs of 1961- conceived to ensure welfare and health standards for all human beings as well as general access to medical and scientific drug use.

The National Strategy incorporates political and scientific conceptions. In this case, by means of evaluation, critical analysis of good practices, programmatic discussion undertaken by the incumbent party and shared proposals, plus contributions of the community, of community undertakings, research centers, the University of the Republic of Uruguay, and other academic centers.

This also includes the commitment and effort of thousands of men and women, who, at different levels, have contributed their physical energy, motivation, personal dedication and more, not only to ensure that policies materialize as public service, but also to renew these policies and draw conclusions to enrich the Strategy from its very basis. No strategy or policy is built merely around text, but text stems from contributions, sensitivities, ideas and strength. Again, this applies to the different levels

of the subject: prevention, education, rehabilitation, treatment, social reintegration, community approaches, action taken by Drug Control Boards at Department level, research, training, police intervention and the role of the State Attorney's Office, as well as the judicial system, against drug trafficking, the confiscated assets fund, and the cannabis regulation initiative. All of them supplementary to other fundamental levels: National Integrated Healthcare System, combat against money laundering and corruption, educational and social programs, sport and recreation.

Thus the leading role of the National Drug Control Board, comprising representatives of different institutions and ensuring the required degree of comprehensiveness of our policy.

Uruguay boasts a significant international presence due to its prestige in terms of comprehensive drug policies, balance, proportionality and rights-based approach, as well as on account of innovative initiatives such as market regulation. Uruguay's uncompromising defense of an adequate adjustment of Human Rights instruments to the international control system, a position defended in the United Nations and in all regional and international organizations and fora: UNASUR, OAS, MERCOSUR, CELAC has also triggered Uruguay's prestige.

Uruguay acknowledges the international community should provide favorable conditions for a broad, open and inclusive debate ensuring an analysis of all options, facing the complete failure of the unbalanced strategy known as the "war on drugs", that has caused severe damage to the community and governments. We promote a new consensus that respects the principle of unity within diversity, on the basis that it is unconceivable, to provide a unique solution applicable to all situations, considering this is a social problem that inevitably has specific cultural features.

Uruguay maintains and strives for, in a manner consistent with our Strategy, a human-rights, gender and public-health based approach, seeking a new form of market control and regulation. The government initiative to regulate the cannabis market is a consequence of our strategic view. From a perspective that seeks damage reduction and aims at the creation of safe areas, the regulation of trade in substances that pose a risk to public health cannot be based on a free market scheme (let alone on an illicit market in the hands of criminal organizations) nor exclusively on the application of criminal law and interdiction. In our comprehensive view, we have regulated the tobacco market by respecting rights and guarantees and not resorting to the prohibitionist model. In the same way we are progressing towards the regulation

of the market of consumption and sale of alcoholic beverages, again on the basis of a damage reduction approach.

The “2016-2020 National Strategy to Address the Drug Problem” is an option that summarizes these concepts, approaches and practices and that is now based on extensive experience and lessons learned. The main purpose continues to be to contribute to social welfare and health with shared commitment and responsibility between all social actors, a core principle that permeates all lines of action, since no strategy is possible without active participation. This is also the result of good practice in strategy building.

Lic. Milton Romani Gerner*
Secretary General
National Drug Control Board

Juan A. Roballo, LLD
President
National Drug Control Board

* Milton Romani Gerner held the office of Secretary General of the National Drug Control Board in two periods: March 2005-April 2011 and March 2015-June 2016

INTRODUCTION

The National Drug Control Board (JND)'s 2016-2020 National Strategy to Address the Drug Problem (END) presented in this document renews the Uruguayan government's commitment to improve the quality of life of the population, addressing the international drug problem from a human rights perspective. In view of the complexity of the task and the comprehensive nature of the solution proposed, the Strategy has developed a route map for the years to come as a guide for the different actors involved in the implementation of this policy. Together with the 2016-2020 Plan of Action, institutional priorities, goals and commitments are defined. This document is the result of extensive assessment, cooperation and discussion by several expert actors in connection with the definition and execution of drug policies.

The National Drug Control Board is an inter-ministry agency under the Office of the President of the Republic of Uruguay, composed of nine deputy secretaries, the Secretary General of the National Drug Control Board (JND) and the National Secretariat for Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism (Secretario Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo) (SENACLAFT), and chaired by the Assistant Secretary to the Office of the President of the Republic of Uruguay. The National Drug Control Board sets the guidelines in connection with drug policies in the different areas, while determining the supervision and assessment of these guidelines. The same are planned and implemented by those agencies with specific jurisdiction in the area.

The essential commitment of the National Drug Control Board is to ensure the articulation, coordination and monitoring of the application and execution of different government agencies' actions through inter-sectoral platforms and joint committees built around the principle of shared management and responsibility. Additionally, it promotes and calls for the participation of several actors from the public and private sector, as well as social and community organizations, both at national and local level.

In 2005 a comprehensive human rights-based vision of drug policies was adopted. From 2011-2015 this point of view was further developed and a democratic debate arose on the prohibitionist approaches of the "War on Drugs", which assessed the results of this war and questioned its basic principles and actions. Furthermore, progress was made in the development of an alternative model for market regulation and control and

in the mainstreaming of the risk/damage reduction perspective, among several other aspects that reveal the existence of a new approach of drug policies.

The 2016-2020 Strategy capitalizes on this progress while including the synthesis of the new drug policy model. It sets forth the conceptual framework and guiding principles, defines the strategic guidelines and priorities for the period, approved by consensus at the highest level of the administration. The Strategy seeks to channel the national answer by promoting coherence in the implementation of the policy, coordination, articulation and inter-agency synergy. The Strategy was prepared on the basis of an analysis of the current outlook of the drug problem, integrating the experience from the previous period and reprising the principles of the previous political, social and organizational agenda, taking into account the regional and international context²².

²² This document is based on the analysis of a series of materials that contribute substantial evidence to the process for continuous improvement of drug policies. The National Drug Control Board's "2011 – 2015 National Strategy to Address the Drug Problem" and the subsequent "2011-2015 Assessment of the National Strategy to Address the Drug Problem in Uruguay" developed by the University of the Republic of Uruguay (UDELAR) are considered fundamental sources. Additionally, the "2011-2015 Transition Report", setting forth the outlook of the drug problem in Uruguay and the implementation of strategic guidelines for 2011-2015, including suggestions for the strategy for the years 2016-2020, is considered as well. The "Assessment Report on Drug Control - Uruguay, 2014" published by the Multilateral Evaluation Mechanism (MEM) of the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD) /Organization of American States (OAS) is also analyzed. These documents set forth fundamental bases and principles that remain, state the respective advances, successful steps and errors throughout the implementation of drug policies between 2011-2015, as well as Uruguay's positioning with respect to the parameters in the Americas. Furthermore, country-level positions within the framework of the international system as reflected in "Repercussions of the Global Drug Problem in the Exercise of Human Rights"; "Uruguay's Position regarding UNGASS 2016: Core Ideas for a Comprehensive Approach to Drug Policies" and the "Final Declaration - Alternatives Regarding Drug Policies in Latin America" - Encounter of Parliamentarians towards UNGASS 2016 are also analyzed.

DRUG POLICY APPROACH

The National Strategy to Address the Drug Problem (END) is based on a conception of the drug problem as a complex and dynamic phenomenon, rooted in social, economic, political and cultural factors, that affects people's fundamental rights.

Based on that framework, addressing public policies on drugs requires a comprehensive and balanced approach, focused on individuals and communities, from a cross-cutting human rights and gender perspective. The human rights perspective is the ethical framework surrounding the set of rules, plans, strategies and actions developed in connection with drugs.

The comprehensive and balanced approach appeals to a comprehensive answer to the different components of the phenomenon, all treated as a consistent whole, without favoring one at the expense of the other.

The action taken by the National Drug Control Board, in furtherance of the drug policies implemented during the last terms of office, is driven by the following principles:

- Human Rights- Integration of Human Rights principles and instruments into drug policy. Respect for rights and guarantees in all dimensions.
- Equity- Commitment to achieve human dignity and equity, incorporating socio-economic, gender, generational and territorial equity.
- Democracy- Need to open a strong debate at hemisphere and local level, integrating all views as a democratic way of strengthening the strategy against drugs.
- Cooperation, joint and equally-shared responsibility- Defense of multi-lateralism as a heritage of the hemisphere and unity in diversity.
- Comprehensiveness, balance and mainstreaming- Complex and inter-agency approach, in conjunction with the community, seeking broad visions and modes regarding intervention.
- Participation- Policy Design with the community's engagement, from an intervening government, with shared social responsibility.
- Scientific evidence and good practice - Drug policies based on information and scientific knowledge, as well as duly-assessed good practices.

The 2016-2020 National Strategy to Address the Drug Problem, conceived from

a complex vision of the drug problem, poses the need for continuity, cooperation and supplementation of action in the diverse areas of intervention, aiming at inter-sectoral, inter-agency and interdisciplinary cooperation. It is based on the government's responsibility and leadership regarding drug policies, in compliance with its obligations, while appealing to shared responsibility within the community.

Uruguay considers that the basis of shared responsibility regarding drug policies and the strengthening of the Rule of Law lies in the existence of an open and constant dialog between governments, the academic world and citizens, contributing to a better understanding of the drug problem, its challenges and new alternatives.

Furthermore, responsible application of drug policies is sought by ensuring their monitoring, and assessment, as well as incorporation of emerging evidence for improving policy application and results.

Within this framework, the components are the following: I. Institutional Strengthening, II. Social Equity; III. Integral Health; IV. Justice and Coexistence; V. Market: Control and Regulation Measures and VI. International Relations and Cooperation.

COMPONENTS OF DRUG POLICY

1. INSTITUTIONAL STRENGTHENING

A. Approach

The political leadership of the National Drug Control Board as a decision-making and consensus-reaching instance at the highest political level is the paramount guarantee that provides coherence to and allows for application of the national policy on drugs. The Board is the highest level of governance, and this feature, together with its inter-ministry nature, are the Board's fundamental strengths as well as its main challenges, in order to provide a comprehensive answer from the Board's inter-agency reality. The definition and approval of the 2016-2020 National Strategy to Address the Drug Problem and its Plan of Action reveal political consensus, both of the above being the instruments for directing the entire national answer. The National Drug Control Board's strength ensures the executive transmission of this Board's leadership.

The consolidation of a new model for addressing drug policies requires permanent dialog and the conclusion of agreements between the involved actors. It demands, in turn, in-depth decentralization, territorialization and regionalization of the drug policy through the strengthening of Department and Local Drug Control Boards (JDD and JLD), the articulation with Inter-Agency Panels on Social Policies (MIPS – MIDES), participation of the community and other local actors. This requires sustained commitment of government agencies at local level, and their active participation in leadership, decision-making and operational feasibility of interventions, with a view to building policies from the local reality, together with national definitions. From this vision, Department and Local Drug Control Boards are privileged instances for promoting inter-agency cooperation, transparency and account rendering as part of a dialog with the community.

As a pillar of the new model, there stands out the importance of dissemination and substantiation. For this purpose, it is necessary to rely on communication strategies and training and awareness-raising mechanisms aimed at the individuals who design and implement policies. Furthermore, the generation of information, research and knowledge that sustains, validates and enables accumulation within the model is required.

The definition of a communication strategy that transmits the bases and explanatory logic of the model, that fosters a balanced view of the drug policy, that communicates the complexity of the approach in its various intervention areas, without favoring an area over another, and that appeals to the community's joint commitment is required. The drug problem is approached as involving human rights, citizenship, public health and social integration, with a focus on individuals and communities.

As the current model still has not been able to overcome the hegemonic prohibitionist model, there is a need for communication strategies that no longer rely on the use of prohibitionist speech and discriminatory stereotypes.

Thus, a strategy should be developed based on awareness-raising, training and modernization, and it should contemplate all actors involved throughout the entire drug policy cycle. The new model's aim is to permeate all theoretical conceptions as well as professional and institutional practice, thus limiting moral prejudice and social stereotypes. The consolidation of this model for all operators is a central component of the policy's coherence and of the resolution of conflicts at different execution levels.

Continuity will be given to information and research systems on drugs and to the system for assessment and monitoring of policies, as part of a cooperation effort between government research, university research and community research, locally and internationally, among others. Permanent generation of knowledge will enable the possibility to rely on scientific evidence for furthering the model, provide a factual approach for feedback and provide a scientific basis to its explanatory logic.

Emerging evidence must be incorporated to policy design, thus ensuring continuous improvement and consolidating a virtuous cycle of efficacy and quality of policy results.

B. Strategic Guidelines

Purpose: Institutionally strengthen the National Drug Control Board's leadership regarding effective coordination and implementation of drug policies, based on the development of a strategy of decentralization, communication, education and training, generation of scientific evidence and planning, continuous monitoring and assessment.

1. Strengthen the National Drug Control Board's leadership regarding drug policies.
2. Further develop decentralization and territorialization of drug policies promoting Drug Control Boards acting at Department and local level (JDD and JLD), and government commitment, fostering community participation in the design, execution and monitoring of actions.

3. Promote communication strategies proposing a comprehensive, coherent and balanced view of drug policies, from a human rights perspective.
4. Continue to develop training programs, systematic reflection and generation of scientific knowledge regarding drug policies and how to approach the drug problem.
5. Provide continuity to national information systems on drugs and to the National Drug Monitoring Initiative (Observatorio Nacional de Drogas), as well as promote scientific research in conjunction with the academic environment and research centers, either public or private, and the community, at both national and international level.
6. Strengthen scientific monitoring and assessment mechanisms regarding drug policies, as drivers of substantial evidence for their management and continuous improvement, in conjunction and cooperation with national and international entities working on this issue.

2. SOCIAL EQUITY

A. Approach

Social equity is a commitment set by the government that, in accordance with constitutional guaranties, translates into a set of public policies that comprises economic, social, health, security, and justice-related policies, as well as drug policies.

Drug policies are sustained on the principles of human rights, gender and citizenship.

Integration of a human rights approach is based on principles of universality and non-discrimination, indivisibility, participation and account rendering. This requires comprehensive actions aimed at achieving coordinated and equitable access to health, education, justice and social integration, in a manner that seeks to overcome the disadvantages of groups whose rights have been jeopardized. Particularly, by specifically addressing the situation of women, persons deprived of their liberty, migrants and border area populations.

Moreover, practices under national and international human rights regulations must be implemented in connection with interdiction, detention, access to justice and treatment of persons deprived of their liberty.

The gender approach seeks to mainstream this perspective throughout all plans, programs and actions implemented in the field of drugs. Gender-neutral policies tend to replicate and deepen social inequalities originated in an androcentric culture. In this sense, it is necessary to evidence the specific implications that the drug problem -in its multiple dimensions- has on men, women and other gender identities. This requires implementation of actions able to suppress the specific difficulties faced by women to access, join and remain in drug rehabilitation schemes and facilities.

Specific actions preventing violence suffered by women in communities where illicit trafficking networks are established and which, specifically, minimize and tend to eliminate the impact of crimes relating to this trafficking, forceful involvement in criminal acts, sexual exploitation and human trafficking are required. Additionally, social development and rights protection alternatives that contribute to improve living conditions are also of paramount importance.

The citizenship approach comprises two components: firstly, promotion of social integration for vulnerable individuals involved in problematic consumption and trafficking of drugs; secondly, generation of mechanisms for participation of the community.

Social inclusion policies are aimed at persons involved in problematic drug use, including both persons who have begun rehabilitation as well as persons who face difficulty in keeping up with rehabilitation, or who have no access to rehabilitation schemes, treatment centers or other social benefits. A personal rights approach deeply rooted in social bonds will be maintained and reinforced, strengthening the ability to create autonomy and liberty and to build citizenship. Particularly, social inclusion programs promoting the development of personal skills and social competences in the fields of education, culture and employment, in synergy with governmental, social and business actors, will be furthered.

Promotion of the community's active participation is a target in order to favor debates as well as the creation of an Agenda on Drugs through the generation of consultation, dialog and community cooperation mechanisms. Participation of several actors involved in the design, implementation and assessment of drug policies is sought, this aspect being closely related to the government's responsibility in the generation of conditions for transparency and account rendering.

B. Strategic Guidelines

Purpose: To promote social equity through the effective incorporation of an

approach based on human rights, gender, social integration and active participation of citizens.

1. Ensure effective incorporation of human rights to the national drug policy framework.
2. Further develop mainstreaming of the gender perspective throughout the drug policy approach, as well as throughout all plans, programs and actions carried out by the different entities within the National Drug Control Board, and promote mainstreaming of the gender perspective among other actors.
3. Strengthen and broaden social inclusion policies aimed at a reduction of vulnerabilities associated with problematic drug use, by guaranteeing access to universal social protection policies and specific education, culture, housing, health and work programs, in synergy with the National Network on Drugs (Red Nacional de Drogas) and other government and social actors.
4. Promote dialog and participation by the community throughout the whole cycle of public policies on drugs.

3. INTEGRAL HEALTH

A. Approach

An integral drug-related health conception with an approach based on human rights and respect for fundamental liberties, with the purpose of guaranteeing the respect for and exercise of the rights to enjoy physical, mental and social health, both of individuals and communities.

The complexity of health/disease/individual and community care processes requires understanding such processes from the perspective of relational models that enable to simultaneously think about the implication of social, cultural, health and psychic aspects in individual life paths, while respecting individual autonomy to define an individual's own lifestyle and seeking to foster individual and collective capabilities to develop an individual's potential, and to transform aspects that harm an individual's identity. From this point of view, the government abandons its supervisory role to focus on the generation of conditions that guarantee full exercise of fundamental rights.

The Strategy aims at the development of a comprehensive prevention system that coordinates the joint effort of different initiatives by several actors involved in

education, labor, family and community environments, as well as initiatives addressed to the problematic use of alcohol, tobacco and other drugs. Promotion of a healthy life through strategies for the development of psychosocial skills and competences, and risk management, is considered.

Drug policies base themselves on a consolidated National System for Care and Treatment. Thus, the Ministry of Public Health solid leadership in conjunction with the National Drug Control Board's competence regarding standardization, control and monitoring matters, is a priority. Leadership should be defined and maintained considering a shared agenda involving also other public policies able to achieve comprehensive healthcare from an inter-sectoral and supplementation-based approach. Technical teams become thus a pillar of leadership, which should be reinforced seeking continuous professionalization, stability and adequate staff. Participation and involvement of the community and agents in the field of healthcare are a fundamental part of this process.

Within this framework, favorable conditions for availability, accessibility, sustainability and quality of different drug care and treatment options, with a view to respecting individual autonomy, liberty and responsibility are sought.

Availability of care and treatment schemes and centers with sufficient coverage for the needs and features of a population requiring drug care and treatment options (gender, age, comorbidity and diversity, flexibility of care options in accordance with individual requirements and possibilities). The purpose is to consolidate the National Drug Care Network (RENADRO) and to ensure availability of care options offered by public and private sector providers, within the framework of an Integrated National Healthcare System (Sistema Nacional Integrado de Salud) and other public-sector providers such as the University Hospital (Hospital de Clínicas Dr. Manuel Quintela), the Police Force Hospital (Hospital Policial) and the Military Hospital (Hospital Militar). At the same time, it is necessary to enhance the development of specific comprehensive care schemes for critical cases, low-demand cases, and women and persons deprived of their liberty.

Accessibility meaning the effective possibility of using services through the elimination of cultural barriers (discrimination and stigmatization of drug users, gender stereotypes, etc.), economic barriers (direct and indirect costs of care options), bureaucratic barriers (determination of access profiles, documentation and pre-care requirements, limitation by type of healthcare coverage [FONASA]) and territorial barriers, among others. Strategies should be generated in order to reduce barriers preventing access to care and treatment options in their different dimensions.

Sustainability in the promotion of strategies seeking to strengthen support for care and treatment alternatives; referencing and counter-referencing; effective communication among entities and technicians intervening in treatment and social inclusion programs. Another goal is to strengthen continuous support throughout the process as well as continuous follow-up upon discharge; mechanisms for guaranteeing respect for ethical principles and human rights; awareness, training and communication that promote de-stigmatization from a human rights perspective, aimed at healthcare system staff, drug users and the community.

Quality in the validation and implementation of therapeutic interventions based on scientific evidence and the application of quality standards for certification of treatment schemes and centers. The goal is to foster the generation of scientific evidence relating to basic, epidemiological and assessment research, as well as the use thereof in the definition of policies, treatment options and strategies to be implemented, while encouraging a process of integration of quality standards into the provision of care and treatment services.

B. Strategic Guidelines

Purpose: To ensure the population has access to integral health as a fundamental right in the specificity of drug policies, from an approach focused on individuals' quality of life, health prevention and promotion, care and treatment, social inclusion and reduction of risks and damages.

1. Develop a preventive comprehensive system that contemplates actions for the promotion of health and prevention of problematic drug use, through strategies for the development of psychosocial skills and capabilities as well as risk management strategies, targeted to the educational, labor, family and community environments, in conjunction with key actors, with an emphasis on vulnerable populations.
2. Implement prevention programs, information and awareness campaigns on problematic use of cannabis in educational and labor areas, driving, and cannabis use among registered cannabis users under the applicable regulations.
3. Strengthen leadership throughout the whole drug care and treatment system, in compliance with regulatory aspects. Improve mechanisms for monitoring and controlling the drug care and treatment system.

4. Coordinate information and assessment systems while advancing in the implementation of quality standards for drug care and treatment services.
5. Consolidate the National Network for Drug Care and Treatment, both government- and private-sector managed, ensuring universal coverage, accessibility and inter-agency coordination among the different services, as well as strengthening and broadening existing schemes, from protection and low-demand to highly-specialized schemes, while relying on specific initiatives for women and women with children, persons deprived of their liberty and, generally, people under the justice system.
6. Promote strategies for the reduction of risks and damages aimed at all drug users, by implementing educational, preventive, care, treatment and social inclusion proposals in the educational, labor and community areas, empowering individuals in the exercise of their rights and obligations.

4. JUSTICE AND COEXISTENCE

A. Approach

The basic conception of coexistence relates to the quality of inter-personal relationships; coexistence implies acceptance of others as different beings and the possibility to reach agreements in a context of diversity. Under this approach, policies are aimed at de-constructing stereotypes and socially stigmatizing representations, favoring tolerance and contributing to the development of skills for conflict resolution. On the other hand, citizen security is focused on individuals' rights, protection against violence and injury remedying processes.

The government's main instrument for consolidation of a public policy approach on drugs is national legislation and the adoption of international regulations. The pillar of national legislation on drugs is Decree Law 14,294 on Drugs, approved in November 1974, based on a prohibitionist model according to the United Nations conventions on drugs. Subsequently Law 14,294 was amended by Law 17,016 of 1998, Law 17,835 of 2004 and Law 19,172 of 2013. This last Law provides for a regime of regulation and control of the cannabis market that introduces a gap in the hegemonic model based on regulation and control. The laws define the field of regulated actions, criminalize specific practices, establish penalties, create institutionalism and set aims and guidelines for public policies, thus constituting the main reference in the definition of frameworks for

action regarding public policies in all areas. Thus the need to harmonize legislation with human rights regulations and the new vision and model of drug policies.

Firstly, the aim is to achieve rationality, from a comprehensive and balanced approach, of police policies regarding prevention, police investigation, repression and preventive detention, while strictly adhering to human rights regulations and seeking that interdiction efforts focus on large drug trafficking, money laundering, corruption and organized crime groups. For this purpose, the government's actions need to be coordinated towards a strengthening of democratic institutions, prevention and penalization of corruption and organized crime in terms of illicit drug trafficking, money laundering and related crimes. Specifically, adopt stronger measures to combat the link between drug crimes and human trafficking, sexual exploitation, arms trafficking and different forms of violence against socially vulnerable individuals.

Secondly, the goal is to favor actions that guarantee access to drug care and treatment, social inclusion, respect of human rights of prosecuted individuals and persons deprived of their liberty and the application of alternatives to imprisonment. The above is based on evidence showing that the increase in the number of individuals deprived of their liberty (particularly women) is related to violation of anti-drug regulations. Selective application of drug legislation on the basis of social stigma leads to overrepresentation of individuals belonging to the most vulnerable groups in detention facilities.

B. Strategic Guidelines

Purpose: To update drug regulations and strengthen their application to the interdiction of illicit trafficking, money laundering and related crimes by competent agencies, on the basis of respect and protection of human rights, democratic institutions, attachment to justice and proportionality between penalties and criminal offences.

1. Incorporate, in the different interventions within the framework of the Justice System (broadly conceived), the perspective of coexistence and tolerance, seeking to reduce criminalization and stigmatization of individuals related in different ways to drugs.
2. Promote changes in drug regulations, ensuring the integration of a human rights approach and the review of crimes and applicable penalties.
3. Reinforce prevention, control and transparency mechanisms in police

intervention, with the purpose of ensuring attachment to justice, the respect and protection of human rights (particularly throughout intelligence operations), application of special techniques for investigation, enquiry, preventive detention and precautionary measures.

4. Reinforce measures for prevention and penalization of corrupt practices among public officers, particularly, police authorities and personnel.
5. Strengthen inter-agency coordination towards an improvement of mechanisms for control, interdiction and penalization of tobacco, alcohol and cannabis smuggling and illicit trafficking.
6. Strengthen policies for prevention, interdiction and repression of illicit trafficking of drugs, precursors and chemicals and related crimes, particularly, organized crime, white-collar crime, money laundering, and arms and human trafficking.
7. Promote alternatives to imprisonment and early release schemes, through the development of plans and programs for socio-labor and educational integration targeted to highly vulnerable populations involved in drug trafficking, particularly, women involved in micro-trafficking.
8. Define mechanisms for consultation, advice and cooperation in the implementation of drug policies, with the Judiciary, the Attorney General Office, and academic entities or other organizations related to the Justice System, particularly, in training and information system issues.

5. MARKET: CONTROL AND REGULATION MEASURES

A. Approach

The Strategy assumes that the drug policy model requires clear intervention from the government regarding control and regulation of alcohol, tobacco and cannabis markets, to ensure that market development does not jeopardize public health and coexistence, and at the same time, minimizes the impact of the illegal market.

The above is based on the search for alternatives to the hegemonic model regarding drugs, which has had the counterproductive effect of enabling control of the market by criminal organizations, failing government control. Therefore, illegal trafficking organizations have defined market rules by establishing terms (price, quality, access) for trading in these substances and for promoting consumption thereof.

Meanwhile, they have enjoyed a number of economic benefits that are not controlled by the government and generate a broad range of money laundering operations that involve and weaken the financial and real estate sectors, in particular. Furthermore, these criminal organizations have developed a parallel justice system that finances corruption and establishes its own laws and sanctions, including drug-crime related homicides. Growth of this business and of availability of resources has further negative consequences such as crime diversification, including arms trafficking, human trafficking and sexual exploitation.

In order to regain the government's involvement in this area it is necessary, first, to strengthen mechanisms for control and regulation of drugs supply, as well as mechanisms for the prevention of controlled chemical substance diversion and penalization of the illegal drug supply market. This involves protecting the formal market and intervening in the informal and illegal sector, particularly as regards smuggling and illicit trafficking of drugs, by adopting specific strategies for border areas and international tourism.

In addition, the Strategy seeks to strengthen agencies that control and regulate the cannabis market, by promoting efficient implementation of Law No. 19.172 in each of its forms, and a monitoring and assessment system that enables to evidence success and error, generates corrective actions and, particularly, educates ensuring continuous improvement. In reference to the market in alcoholic beverages, a unified body of regulations is sought so that a set of coordinated actions aimed at reducing tensions between market objectives and public health and coexistence objectives can be achieved. Regarding the tobacco market, it is expected that the policies so far developed, that have proven successful in terms of public health, and have become a point of reference of tobacco control policies worldwide, can be sustained.

Secondly, the Strategy seeks to continue implementing a process of continuous improvement of policies aimed at preventing, detecting and penalizing money laundering with the purpose of protecting the financial market and deprive traffickers and criminal organizations from the economic benefits of this business. Furthermore, the confiscation of assets, products and instruments related to illicit drug trafficking and money laundering is a supplementary policy that has acquired great importance in drug policies worldwide. The actions are aimed at ensuring institutional strength of the Confiscated Assets Fund (Fondo de Bienes Decomisados), as well as at improving asset recovery management and liquidation mechanisms, transparency in asset distribution processes and account rendering processes.

Thirdly, the synthetic psychoactive drug market and the illicit manufacturing of synthetic psychoactive drugs have proven highly dynamic during the last years, obtaining raw materials for precursors and chemical substances from the legal market. In response to this, the State has sought to strengthen policies aimed at preventing and penalizing the diversion of precursors and chemical substances to the illicit production of drugs, by reinforcing control and surveillance of the legal market in chemical substances controlled by International Conventions on Drugs.

Article 266 of Law 19,149, of October 23, 2013 creates the Controlled Substance Division (DISCO) within the scope of the Ministry of Public Health, as the agency responsible for controlling and monitoring legal use of controlled chemical substances and prevention of diversion of such substances to the illicit market. This Division takes action aimed at preventing, organizing, regulating, controlling and monitoring controlled chemical substances, products and sub-products or derivatives, and medicines or preparations containing the above substances which might be used for the production of illicit drugs, as well as monitoring control over such substance diversion. The purpose is to strengthen DISCO's capacity to control the local market and international transactions involving controlled substances through an improvement of registration systems and analysis of information on companies, substances and transaction volumes, the strengthening of market agents' monitoring and inspection capacity, the promotion of public sector-private sector cooperation and the improvement of processes for destroying confiscated precursors and chemical substances.

Finally, another goal is to update policies aimed at controlling narcotics and pharmaceutical products with psychoactive properties, while ensuring their availability for medical and scientific purposes. Medical use of narcotics is indispensable and desirable, and it is essential to ensure availability thereof for medical use and to promote scientific research for the generation and validation of new medicinal treatments and products. Actions to be developed require institutional strengthening and continuous improvement of the areas responsible for control and assessment of narcotics demand at national level, ensuring that these areas have the necessary resources and inter-agency cooperation mechanisms required for effective planning, control and monitoring of the market situation, as well as the conditions for a smooth development and control of foreign trade in narcotics and pharmaceutical products.

B. Strategic Guidelines

Purpose: Strengthen mechanisms for control and regulation of regulated drug

supply, as well as measures for controlling chemical substances and pharmaceutical products markets, as well as the financial market.

1. Reinforce mechanisms for controlling and monitoring sale of psychoactive substances within the framework of models for the regulation of alcohol, cannabis and tobacco markets, among others.
2. Strengthen control measures for preventing diversion of precursors and chemical substances from the legal market to illegal drug production.
3. Strengthen any measures necessary for controlling the pharmaceutical product market, preventing the use thereof for non-medical purposes, as well as for the illegal production of psycho-active substances.
4. Guarantee accessibility, availability and use of monitored substances for medical and scientific purposes.
5. Strengthen policies for prevention and repression of money laundering including asset investigation as well as seizing and confiscation of assets held by criminal organizations.
6. Strengthen the Fund of Confiscated Property for the administration and distribution of seized and confiscated property in cases of illicit drug trafficking and money laundering.

6. INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION

A. Approach

As regards Uruguay's relationships at regional and international level, the proposal is to encourage and promote a comprehensive and balanced approach to drug policies, targeted to individuals, communities and, particularly, drug users. We reaffirm the importance of protecting the human rights system, as well as the government's obligation to guarantee that such system prevails over international legal instruments on drugs^{***}.

International relationships as regards drug policy are based on foreign policy principles adhered to and promoted by our country.

^{***} This subparagraph on the international cooperation approach explicitly reprises certain elements present in the document "Repercussions of the World Drug Problem on the Exercise of Human Rights. Uruguay's contribution to the implementation of the resolution "Contribution of the Human Rights Council to the 2016 Special Session of the General Assembly on the World Drug Problem" May 15, 2015.

These are: Respect and promotion of the Rule of Law as a guarantee of individual and collective rights; legal equality among States as a basis for joint and shared responsibility; self-determination of peoples as a result of the Rule of Law, sovereignty of States and territorial integrity of States and non-intervention in internal affairs; Protection of the Environment and Respect of Human Rights as the ultimate purpose and basis of a comprehensive vision of drug policy; Preservation of the peace and prohibition of the use or threat of force; Peaceful resolution of controversies as a central tool for maintaining the peace and coexistence between nations; Multilateralism and cooperation as fundamental tools for addressing the world problem of drugs in its global dimension; Prioritization of the United Nations System as a generator of peace, dialog, consensus and joint responses reflecting unity in diversity and Respect of International Law as a guarantee and reference framework of relationships between States.

International policies on drugs will promote a new model focused on individuals and communities, the central components of which will be equity, effective access to enjoyment of rights, sustainable and supportable development, international cooperation and peoples' self-determination.

This vision requires addressing international relationships and regional strategies from a geopolitical point of view that integrates several aspects not to be considered from a reductionist, simplifying and Manichaeian perspective.

The goal is to support active participation promoting open and continuous dialog, while prioritizing the debate on drug policies in multilateral organizations such as the UN, CICAD/OAS, EU/CELAC, and regional organizations such as UNASUR, MERCOSUR and GRULAC. Additionally, the proposal is to continue with participation and promotion of debate within the different agencies forming part of the United Nations System, such as the Human Rights Council, WHO, ONUSIDA, UNODC and ONUMIJERES, as well as others.

Within this framework, SOUTH-SOUTH cooperation will be specially strengthened, as well as cooperation between policy regional integration efforts involving MERCOSUR and UNASUR. Furthermore, bilateral cooperation will be promoted for specifically addressing the issue of border areas.

Promotion of open and continuous dialog with other countries, other international actors, private institutions, the academic world and the community will persist, seeking to foster legal and criminal cooperation, experience-sharing, good practices, knowledge and information between the maximum possible number of countries within the region and throughout the world.

B. Strategic Guidelines

Purpose: Develop an international policy on drugs that maintains and deepens debate on policies, the central ideas of which are: promotion of equity, improvement of public health, access to justice and social development, strengthening the Rule of Law, governance and execution capacities thereof, effective control over markets and territories, and peacekeeping; as well as international cooperation respecting different approaches and taking into account different realities.

1. Stimulate effective integration of human rights within the international framework of drug policies.
2. Continue promoting debate on and review of policies in order to effectively face the world drug problem.
3. Support the country's active participation in different multilateral and regional cooperation instances and organizations in order to strengthen international cooperation.
4. Develop legal cooperation, technical and operating international assistance on drugs.
5. Foster bilateral cooperation to generate actions in border areas.
6. Promote and enhance international agreements, programs and projects.

Reference documents

- “2011-2015, National Strategy to Address the Drug Problem” National Drug Control Board. Uruguay
- “Transition – Report by the Secretary General” Julio Calzada, February 2014. Internal Report
- Uruguay: Evaluation Report on Drug Control. 2014. Multilateral Evaluation Mechanism – MEM/ CICAD/ SSM – OAS
- “Programmatic Bases. Third National Government of the Frente Amplio. 2015-2020”
- “Repercussions of the Global Drug Problem in the Exercise of Human Rights. Uruguay's Contribution to the Implementation of the Resolution “Contribution of the Human Rights Council to the Special Session of the General Assembly on the World Drug Problem of 2016”. May 15, 2015.

- "Uruguayan Position before UNGASS 2016: Axes for a comprehensive approach to drug policy. Uruguayan contribution to the outcome document of UNGASS to be prepared by the Commission on Narcotic Drugs for the Special Session of the UN Assembly on the World Drug Problem 2016. August 20, 2015

Published in: <http://www.infodrogas.gub.uy/referencias> **END**

"The undersigned Public Translator declares the foregoing to be a true translation into English of the attached document, NATIONAL STRATEGY TO ADDRESS THE DRUG PROBLEM, written in Spanish, and leaves a copy of this version in her private file under No. 062/2016. Montevideo, July 8, 2016."



ante el problema de las drogas
un compromiso con la salud, la convivencia y el desarrollo



www.infodrogas.gub.uy