**REVISIÓN DE NORMATIVA VINCULADA AL CANNABIS Y
CONSUMO PROBLEMÁTICO DE SUSTANCIAS**
**REVISION OF REGULATIONS RELATED TO CANNABIS AND
PROBLEMATIC SUBSTANCE USE**
**REVISÃO DE REGULAMENTOS RELACIONADOS À CANNABIS E
CONSUMO PROBLEMÁTICO DE SUBSTÂNCIAS**

María Gabriela Dotti Ríos¹

¹Licenciada en Enfermería. Magister en Salud Mental. Especialista en Salud Comunitaria en el marco de la Atención Primaria. Especialista en Enfermería en Cuidados Intensivos. Especialista en Enfermería en Cardiología. Especialista en Diálisis. Prof. Adj. Unidad Académica de Enfermería en Salud Mental. Facultad de Enfermería. Universidad de la República, Uruguay. Contacto: gabydotti@gmail.com ORCID: 0000-0001-7817-2054

Resumen

El consumo problemático de sustancias psicoactivas representa una complicación que afecta tanto en lo individual como en lo colectivo. Uruguay se ha caracterizado por ser un país a la vanguardia en el trato de este problema, mediante leyes y la creación de diferentes instituciones y estrategias para atender a las personas que requieran recuperarse, manteniendo el firme propósito de garantizar la salud pública y la atención significativa. La Ley N.º 19.172 ha establecido una normativa para el acceso controlado al

cannabis, buscando así minimizar los riesgos asociados al comercio ilegal y salvaguardar la salud. El presente trabajo tiene como objetivo principal describir la situación del consumo problemático de sustancias psicoactivas en Uruguay, centrándose en los estudios sobre las leyes y regulaciones vigentes y los mecanismos existentes a nivel nacional para la recuperación de las personas afectadas, con especial atención en la legislación del cannabis al año 2024. Se procedió a realizar una revisión bibliográfica de alcance descriptivo, donde se hallaron más de

180 artículos y documentos científicos verificables en buscadores web especializados públicos. Las conclusiones señalan que el consumo problemático de sustancias psicoactivas en Uruguay supone un desafío significativo para la salud pública y la sociedad, que requiere enfoques integrales y basados en la evidencia. En consecuencia, existe la necesidad de adaptabilidad legal y estratégica frente a las cambiantes tendencias de consumo y el papel vital de los mecanismos de recuperación en la inclusión y tratamiento de las personas afectadas.

Palabras clave: Trastornos relacionados con sustancias, Uruguay, Salud Pública, Cannabis, Jurisprudencia, Política de Salud

Summary

The problematic use of psychoactive substances represents a complication that affects both individually and collectively. Uruguay has been characterized by being a country at the forefront in dealing with this problem, through laws and the creation of different institutions and strategies to attend to people who need to recover, maintaining the firm purpose of guaranteeing public health and significant care. Law N° 19.172 has

established a regulation for controlled access to cannabis, thus seeking to minimize the risks associated with illegal trade and safeguard public health. The main objective of this work is to describe the current situation of problematic consumption of psychoactive substances in Uruguay, focusing on studies on current laws and regulations and existing mechanisms at the national level for the recovery of affected people, with special attention to cannabis legislation. A descriptive bibliographic review was carried out, where more than 180 verifiable articles and scientific documents were found in public specialized web search engines. The conclusions point out that the problematic use of psychoactive substances in Uruguay poses a significant challenge to public health and society, which requires comprehensive and evidence-based approaches. Consequently, there is a need for legal and strategic adaptability in the face of changing consumer trends and the vital role of recovery mechanisms in the inclusion and treatment of affected people.

Keywords: Substance-Related Disorders, Uruguay, Public Health, Cannabis, Jurisprudence, Health Policy

Resumo

O uso problemático de substâncias psicoativas representa uma complicação que afeta tanto individual quanto coletivamente. O Uruguai se caracterizou por ser um país na vanguarda no tratamento deste problema, através de leis e da criação de diferentes instituições e estratégias para atender as pessoas que precisam-se recuperar, mantendo o firme propósito de garantir saúde pública e atenção significativa. A lei N.º 19.172 estabeleceu um regulamento para o acesso controlado à cannabis, buscando assim minimizar os riscos associados ao comércio ilegal e salvaguardar a saúde pública. O presente trabalho tem como objetivo principal descrever a situação atual do consumo problemático de substâncias psicoativas no Uruguai, com foco nos estudos sobre as leis e regulamentos vigentes e os mecanismos existentes a nível nacional para a

recuperação das pessoas afetadas, com especial atenção à legislação da cannabis. Procedeu-se a realizar uma revisão bibliográfica de alcance descritivo, onde foram encontrados mais de 180 artigos e documentos científicos verificáveis em buscadores web especializados públicos. As conclusões apontam que o uso problemático de substâncias psicoativas no Uruguai representa um desafio significativo para a saúde pública e a sociedade, que requer abordagens abrangentes e baseadas em evidências. Consequentemente, há a necessidade de adaptabilidade legal e estratégica diante das mudanças nas tendências de consumo e o papel vital dos mecanismos de recuperação na inclusão e tratamento das pessoas afetadas.

Palavras-chave: Transtornos Relacionados ao Uso de Substâncias, Uruguai, Saúde Pública, Cannabis, Jurisprudência, Política de Saúde.

Recibido: 04/01/2025

Aceptado: 06/07/2025

Introducción

El consumo problemático de sustancias psicoactivas es una preocupación de gran magnitud en la actualidad, tanto a nivel global como en el contexto específico de Uruguay. Este fenómeno impacta de manera significativa en la salud pública y en diversos ámbitos sociales, generando consecuencias negativas en la calidad de vida de las personas y en el desarrollo del país.⁽¹⁾ Por tanto, es fundamental comprender y abordar esta problemática desde una perspectiva integral, considerando tanto las leyes y políticas existentes para este contexto, como los mecanismos de recuperación de la población afectada en Uruguay. Es importante resaltar que existen sustancias que están sujetas a regulación en términos de su producción, comercialización y distribución, como por ejemplo las bebidas alcohólicas y el tabaco, mientras que otras no están reguladas por la legislación nacional y son consideradas ilícitas por naturaleza, como la cocaína y las anfetaminas.⁽²⁾ Además, también existe la posibilidad de un uso ilícito de sustancias que están reguladas, como los psicofármacos que se consumen sin prescripción médica.⁽³⁾ El aumento en el consumo de drogas y la existencia de un marco legal en nuestro país pueden generar una disminución en la percepción de riesgo y requerir acciones preventivas multidimensionales. Es importante tener en cuenta que la regulación de estas sustancias puede mejorar su perfil de riesgo, pero no lo elimina por completo, debido a la inherente peligrosidad de las drogas, la dosis consumida, el uso simultáneo de varias sustancias (policonsumo), la vía de administración y las etapas de la vida en las que se consumen (infancia, adolescencia, embarazo, vejez), además de la existencia de comorbilidades.⁽³⁾

El presente trabajo tiene como propósito describir la situación actual del consumo problemático de sustancias psicoactivas en Uruguay, centrándose en los estudios sobre las leyes y regulaciones vigentes y los mecanismos existentes a nivel nacional para la recuperación de las personas afectadas, con especial atención en la legislación del cannabis. A través de un enfoque multidisciplinario, se busca generar un panorama claro y actualizado sobre el estado de esta situación en el país, con el fin de contribuir y sentar bases para el diseño de estrategias efectivas de prevención, tratamiento y rehabilitación.

La justificación de este estudio radica en la importancia de abordar de manera integral y actualizada el consumo problemático de sustancias psicoactivas en Uruguay.

La evidencia científica ha demostrado que este fenómeno no solo afecta la salud individual de quienes consumen estas sustancias, sino que también tiene implicaciones en la salud pública, la seguridad ciudadana, la economía y el desarrollo social del país. Por lo tanto, es fundamental contar con un marco legal sólido y mecanismos efectivos para hacer frente a esta problemática y brindar apoyo a la población que sufre las consecuencias del consumo problemático de diversos tipos de drogas. En Uruguay, existe un marco legal que aborda el consumo problemático de sustancias psicoactivas, destacándose la Ley de Drogas N.º 19.172 y su decreto reglamentario. Estas normativas establecen medidas para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de las personas con problemas de consumo de sustancias psicoactivas, promoviendo enfoques basados en la reducción de riesgos y daños, así como la inclusión social y la atención integral de las personas afectadas.

En cuanto a los mecanismos de recuperación, Uruguay cuenta con una red de servicios de atención en salud mental y adicciones, conformada por centros de atención primaria, centros especializados, hospitales y otros dispositivos de atención. Estos servicios brindan atención médica, psicológica y social, así como programas de prevención, tratamiento y rehabilitación adaptados a las necesidades de las personas con problemas de consumo problemático de sustancias psicoactivas.

El presente trabajo de investigación se enfocó en analizar en detalle el concepto de consumo problemático de sustancias psicoactivas, las implicaciones, leyes y regulaciones vigentes en Uruguay, así como en explorar los mecanismos de recuperación disponibles a nivel nacional.

Metodología

Esta revisión bibliográfica tuvo un enfoque cualitativo. La realidad se consideró como una construcción subjetiva, lo que permitió establecer relaciones entre los datos compilados. ⁽⁴⁾ Se recopiló, sistematizó y analizó información existente de fuentes documentales, como informes, estudios previos, legislación y otros documentos relevantes relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas en Uruguay desde la perspectiva de salud. El alcance del estudio fue descriptivo, buscando ofrecer una representación clara y detallada de un evento o fenómeno en estudio, documentando el

evento de manera minuciosa y asegurando que se obtuvieran todos los detalles relevantes. Los estudios de alcance descriptivo son útiles para identificar y entender fenómenos, lo que puede facilitar la identificación de problemas o situaciones que requieren atención. Sin embargo, no se limita a enumerar características, sino que también busca establecer conexiones entre los datos para una comprensión más completa del fenómeno estudiado.⁽⁵⁾ De igual manera, puesto que no fue llevada a campo, se trató de un estudio documental. La obtención y selección del material de interés para el desarrollo de esta revisión bibliográfica se realizó a través de la base de datos disponible de diferentes universidades de Sudamérica en sus bibliotecas virtuales, además del uso de los siguientes buscadores públicos en línea y verificables: ScienceDirect, Dialnet, Google Scholar y SciELO. Para la búsqueda de los documentos científicos que sirvieron de base para este trabajo, se utilizaron las palabras clave o descriptores considerados como guías: sustancias psicoactivas, consumo problemático en Uruguay, cannabis, legislación de sustancias psicoactivas, drogas. El universo estuvo constituido por 186 documentos que coincidieron con las palabras clave. La muestra fue determinada por parámetros de inclusión considerados por el autor, tomando trabajos científicos del año 2000 en adelante, documentos de universidades y revistas de Uruguay y Sudamérica, así como mayor aceptación de los descriptores, siendo la muestra 15 documentos científicos de manera intencional. La selección de la información se realizó en tres pasos: primero, revisión detallada de los títulos del artículo; en segundo lugar, lectura del resumen o abstract; y tercero, lectura completa del artículo. Una vez identificados los documentos de interés, se procedió a sistematizar, organizar y contrastar los mismos, derivando en la construcción de conceptos e ideas referentes al uso de sustancias psicoactivas en Uruguay, tomando el cannabis como la droga de mayor importancia y repercusión en la sociedad y en las políticas actuales del estado.

Resultados y discusión

La regulación del cannabis y la atención al consumo problemático de sustancias son temas de creciente relevancia en el ámbito jurídico y social. En los últimos años, diversos países han adoptado normativas que buscan equilibrar el acceso regulado al

cannabis con medidas destinadas a prevenir y tratar los efectos adversos asociados al consumo. Estas leyes suelen contemplar aspectos como el uso medicinal, el autocultivo, la comercialización controlada y la implementación de programas educativos y de salud pública, para mitigar los riesgos del consumo problemático. La normativa, por tanto, se configura como una herramienta clave para garantizar un enfoque integral que promueva tanto la protección de la salud como el respeto a los derechos individuales. En este sentido, a continuación se muestra una revisión del status de la literatura que permite conocer el avance y la aplicación de la normativa y regularización vinculada al cannabis y otras sustancias.

Consumo problemático de sustancias psicoactivas

Entendemos por sustancias psicoactiva a cada compuesto que, al ser administrado al cuerpo humano, tiene la capacidad de ejercer su acción en el sistema nervioso central (SNC), generando los efectos deseados por quienes lo consumen. Estos efectos abarcan desde cambios en la conciencia, el estado de ánimo y las percepciones, hasta alteraciones en el comportamiento. ⁽¹⁾ Una sustancia psicoactiva es sinónimo de drogas. El uso de sustancias psicoactivas, los trastornos derivados de su consumo y las condiciones de salud relacionadas constituyen asuntos de gran relevancia en el campo de la salud pública. El consumo de medicamentos con efectos psicoactivos es responsable de más de 400.000 fallecimientos anuales. ⁽⁶⁾ La Organización Mundial de la Salud (OMS) define droga, como “toda sustancia que, introducida en un organismo vivo, puede modificar una o varias de sus funciones”. Sin embargo, podemos caracterizarlas además, como aquellas que generan un efecto en el SNC. ⁽¹⁾ Las sustancias psicoactivas son compuestos que, al ser consumidos o administrados en el organismo, alteran los procesos mentales como la percepción, la conciencia, la cognición, el estado de ánimo y las emociones. Estas sustancias se incluyen en la categoría más amplia de sustancias psicoactivas, la cual abarca también el alcohol y la nicotina. Es importante destacar que el término “psicoactivo” no necesariamente infiere la generación de dependencia. ⁽⁷⁾

En muchos países, la producción, venta, distribución y uso no médico de diversas drogas psicoactivas están regulados o prohibidos por la ley. El acceso a estas sustancias está sujeto a restricciones que varían según el riesgo que representan para la salud y su utilidad medicinal. A nivel internacional, se han establecido convenios y

convenciones relacionados con el control de la producción, comercialización y utilización de drogas. Algunos ejemplos son la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 —enmendada por un Protocolo de 1972—, el Convenio de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas y la Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. ⁽³⁾ Por su parte, el consumo perjudicial de alcohol constituye uno de los principales factores de riesgo para la salud a nivel mundial y tiene un impacto directo en múltiples metas relacionadas con la salud en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La meta 3.5 plantea el compromiso de los gobiernos de fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias psicoactivas. ⁽⁸⁾ Se estima que alrededor del 5,3% de los fallecimientos anuales, lo que equivale a tres millones de muertes, están relacionadas con el consumo perjudicial de alcohol. ⁽³⁾ Las sustancias psicoactivas se clasifican, según diferentes criterios, en naturales, sintéticas, semisintéticas o también ilícitas o lícitas. Sin embargo, es más útil clasificarlas desde el punto de vista toxicológico según su efecto farmacológico en el SNC. En primer lugar, se encuentran las drogas estimulantes (nicotina, cafeína, cocaína, anfetaminas, etc.), que estimulan el funcionamiento del SNC. Existen drogas de tipo depresoras (alcohol, tranquilizantes, opio, hidrocarburos volátiles, entre otros); este tipo enaltece el funcionamiento normal del SNC generando desinhibición, sedación y sensación de bienestar. Finalmente, tenemos las drogas perturbadoras (cannabis, dietilamida de ácido lisérgico [LSD], N-metoxibencilo [NBOME], éxtasis, ketamina, etc.); estas drogas generan una distorsión de la realidad y del entorno, alucinaciones, nuevas percepciones.

(1)

Los consumos problemáticos se refieren a aquellos patrones de consumo que, debido a las características particulares de la sustancia y la forma en que se consumen, generan efectos negativos tanto para el consumidor como para su entorno. Es importante destacar que un consumo problemático no está necesariamente relacionado con un consumo diario de la sustancia, ya que incluso un consumo esporádico puede tener consecuencias negativas y representar un peligro para el individuo y su entorno. ⁽⁹⁾ En este contexto, el término “problemático” asociado al consumo puede implicar situaciones de riesgo para la salud o vida (como la ingesta excesiva o sobredosis), y/o conflictos con las autoridades por situaciones que atenten contra la convivencia ciudadana (como accidentes o manifestaciones violentas). El consumo problemático aparece cuando el consumo de estas sustancias ha superado el control de la persona y ha

dado lugar a una serie de dificultades y riesgos que afectan su bienestar y funcionamiento normal. ⁽¹⁰⁾ La calificación de un consumo como problemático depende del enfoque que se adopte al abordar este tema. Por ejemplo, algunas sustancias pueden estar asociadas a un mayor estigma social, lo que las hace más susceptibles a connotaciones negativas, en comparación con otras sustancias que están reguladas y cuentan con menor estigmatización. ⁽⁹⁾ Dados los problemas que trae el consumo de drogas para la sociedad, el Observatorio Uruguayo de Drogas de la Secretaría Nacional de Drogas ha llevado a cabo encuestas durante varios años para estudiar la prevalencia y otros aspectos relacionados con el consumo. Estas encuestas se enfocan principalmente en dos grupos de población: la población general, que abarca a personas de 15 a 65 años, y los estudiantes, que comprenden edades entre 13 y 17 años. Además de estas encuestas, el Ministerio de Salud Pública también realiza investigaciones específicas sobre el consumo de tabaco y alcohol, siguiendo las directrices establecidas por la OMS. Estas investigaciones incluyen el GATS (Global Adult Tobacco Survey) o Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos, el GYTS (Global Youth Tobacco Survey) o Encuesta Mundial de Tabaquismo en Jóvenes, el ENFRENT (Encuesta de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles) y la EMSE (Encuesta Mundial de Salud Escolar). Estas encuestas y estudios permiten obtener información crucial sobre los patrones de consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias en la población, proporcionando datos relevantes para la toma de decisiones en políticas de salud y prevención de adicciones. ⁽³⁾ La edición VIII de la encuesta nacional sobre el consumo en población general (15-65 años) se realizó en el 2018. Esta edición expuso que las sustancias con mayor prevalencia de vida son el alcohol (92%), tabaco (64,6%), cannabis (30,2%), tranquilizantes (28,2%), antidepresivos (13,9%), opioides (13,1%) y psicofármacos hipnóticos (10%). Estas estadísticas dan a conocer si la persona consumió alguna vez en su vida la sustancia sobre la que se consulta. ⁽¹¹⁾ Recientemente, en el año 2022, fue publicado de manera oficial la IX encuesta nacional sobre consumo de drogas, esta vez enfocado en estudiantes de enseñanza media (13-17 años). En relación a las sustancias, se evidencia que el 80% de los estudiantes han experimentado con alcohol en algún momento, mientras que el consumo de bebidas energizantes alcanza al 72,2% de los estudiantes. Por primera vez en esta encuesta, el consumo de cannabis se sitúa en tercer lugar con un 25,6% de los estudiantes, superando la experimentación con tabaco que alcanza al 23,2%. Este cambio se debe a una

disminución estadísticamente significativa en la experimentación con tabaco en esta población. En cuanto al consumo de tranquilizantes sin prescripción médica, el 10,7% de los adolescentes escolarizados declara su consumo en niveles significativos. ⁽¹²⁾ En Uruguay, las principales sustancias psicoactivas de consumo problemático son el alcohol y el cannabis. Estas sustancias son las más comúnmente utilizadas y presentan un mayor riesgo en términos de problemas de salud y consecuencias negativas en el bienestar de las personas. Las encuestas mencionadas tienen una gran importancia en la caracterización de la población en el contexto de consumo de sustancias psicoactivas, dejando en evidencia que el alcohol es la principal droga consumida en Uruguay. El cannabis resulta ser la sustancia psicoactiva más controversial, la cual goza de un 25-30% de prevalencia de vida en ambas poblaciones consultadas en las encuestas.

El consumo de cannabis en Uruguay ha sido objeto de una legislación pionera a nivel mundial. En el año 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en legalizar y regular el cultivo, la venta y el consumo de cannabis. La Ley N.º 19.172 estableció un marco regulatorio que permite el acceso controlado a la sustancia, con el objetivo de reducir los riesgos asociados al mercado ilegal y proteger la salud pública. ^{(3), (9)} A pesar de la regulación, el consumo de cannabis puede resultar en un consumo problemático de sustancias psicoactivas. El término “consumo problemático” se refiere a aquellos casos en los que el consumo de cannabis trasciende los límites considerados aceptables y se convierte en una fuente de dificultades y riesgos para la salud y el bienestar de los individuos. La legislación uruguaya establece límites y controles para el acceso y la comercialización de cannabis con el objetivo de reducir los riesgos asociados al consumo. Sin embargo, el consumo problemático puede surgir cuando se presentan situaciones en las que el consumo excesivo o descontrolado de cannabis tiene consecuencias negativas en la vida de las personas. ⁽¹⁰⁾

Según datos recopilados por la Junta Nacional de Drogas (JND) y la Encuesta Mundial de Salud en Escolares, se ha observado un aumento gradual en el consumo de cannabis en jóvenes. En el año 2003, el consumo durante el último año se situaba en un 8,4%, mientras que en 2018 este porcentaje se elevó al 19,7%, y en la Encuesta Mundial de Salud en Escolares de 2019 se reportó un 21,8% de consumo. Además, se encontró que un 1,9% de los adolescentes de 13 a 17 años refiere un consumo diario de cannabis. La adolescencia es considerada la etapa de mayor riesgo frente al consumo de cannabis, ya que los cerebros de los adolescentes aún se encuentran en desarrollo y son más

susceptibles a los efectos de esta sustancia. Los efectos adversos del cannabis están relacionados principalmente con la vía de administración y la duración de la exposición. A nivel agudo, se han descrito casos de crisis de pánico, episodios psicóticos agudos y vómitos, siendo estos últimos más comunes en casos de ingesta. La toxicidad aguda del cannabis es baja y no se han registrado casos fatales por sobredosis. Sin embargo, el consumo crónico y prolongado de cannabis puede tener efectos tóxicos en los sistemas respiratorio, endocrino y nervioso. Estos efectos se deben al uso continuado de la sustancia a lo largo del tiempo.^{(3), (11)}

El consumo problemático de alcohol tiende a ser más común en la población adulta, con un enfoque particular en los jóvenes y adultos jóvenes. El consumo excesivo y descontrolado de alcohol en eventos sociales y en el contexto de la vida nocturna es una preocupación destacada en este grupo de edad.^{(3), (10)}

Es importante tener en cuenta que el consumo problemático de sustancias psicoactivas no se limita a grupos de edad específicos y puede afectar a personas de diferentes edades en diversos contextos. Sin embargo, existen evidencias que indican que los jóvenes y adultos jóvenes son especialmente vulnerables al consumo problemático de alcohol y cannabis. La identificación temprana de los problemas relacionados con el consumo de sustancias y la implementación de estrategias preventivas y de intervención son fundamentales para abordar esta problemática en Uruguay y promover la salud y el bienestar de la población.

Políticas y marco legal referente al consumo problemático de sustancias psicoactivas en Uruguay

Dentro del marco jurídico uruguayo, la regulación y el consumo de sustancias psicoactivas se fundamentan en una gama de instrumentos legales que se extienden desde la Carta Magna hasta normativas específicas. La Constitución de la República Oriental del Uruguay, a pesar de que no alude explícitamente al uso de sustancias psicoactivas, establece los principios rectores que orientan todas las legislaciones del país, incluyendo aquellas que conciernen a las drogas. Estos principios abarcan el respeto por los derechos humanos, la equidad jurídica y el derecho a la salud (Art. 44).⁽¹³⁾ La Ley de Salud Pública (N.º 42.670), instituida en 1934, configura las fundamentaciones del sistema sanitario uruguayo y acentúa el rol del Estado en la salvaguarda de la salud colectiva. A pesar de no hacer referencia directa al uso de

sustancias psicoactivas, esta normativa proporciona la base estructural para las políticas relacionadas con las drogas y la salud. ⁽¹³⁾ En la década de 1970, Uruguay marcó un hito en su marco normativo con la instauración de la Ley del Narcomenudeo (N.º 14.294), siendo esta la primera legislación concerniente a la producción, comercialización y consumo de drogas. Esta normativa experimentó una revisión parcial mediante la Ley N.º 17.016 (1998), que mantiene la permisividad hacia el consumo personal de cualquier sustancia; sin embargo, prohíbe la producción, tráfico, venta y provisión de una serie de sustancias psicoactivas. ⁽¹³⁾ En esta época emergen las primeras iniciativas en términos de políticas enfocadas en la problemática de la adicción, donde se registran los primeros intentos por parte del sector de salud pública, a partir de la División de Salud Mental y la conformación de la Comisión de Lucha contra las Toxicomanías y el establecimiento de la JND en 1988. Actualmente, la JND se encuentra bajo la jurisdicción de la Presidencia de la República; esta entidad se encarga de la instrumentación y coordinación a nivel nacional de todas las acciones relativas a la prevención del consumo y tratamiento de la adicción a las drogas. ^{(13),(14),(15)} El escenario jurídico uruguayo en lo que concierne al consumo problemático de sustancias psicoactivas, específicamente el cannabis, proporciona un enfoque innovador y retador que ha reorientado la discusión global sobre las políticas de drogas, en contraste con la visión prohibicionista tradicional que ha sido predominante durante gran parte del siglo XX. Con la instauración de la Ley de Regulación del Cannabis (N.º 19.172) de diciembre de 2013, Uruguay se ha posicionado como el pionero global en la legalización y regulación de la producción, venta y consumo de cannabis, una medida audaz e inédita que ha resonado a nivel tanto nacional como internacional. Lejos de incentivar un consumo desenfrenado, la esta ley establece una serie de restricciones y regulaciones que buscan equilibrar la protección de los derechos individuales con la salud pública. ^{(15), (16)} Este marco legal, emergiendo como respuesta al reconocimiento del consumo problemático de sustancias psicoactivas, refleja la resolución del país de tratar esta problemática con herramientas de salud pública en lugar de medidas punitivas. Se configura como un recurso para disminuir los riesgos y daños asociados al consumo de drogas, promoviendo la educación y la prevención, y al mismo tiempo, desmantelando el mercado negro de cannabis. ⁽¹⁵⁾ Esta normativa, lejos de fomentar un consumo desregulado, estipula una serie de restricciones y regulaciones que procuran balancear la defensa de los derechos individuales y la protección de la salud pública. Se

requiere que los consumidores de cannabis se registren en una entidad gubernamental, se limita la cantidad de cannabis que pueden adquirir mensualmente y se prohíbe el acceso a menores de edad. Aunque este marco legal representa un hito importante en el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas, el desafío persiste. Aún es necesario seguir monitoreando y evaluando sus impactos, tanto positivos como negativos, y seguir adaptándolo para asegurar su eficacia en la prevención del consumo problemático y la protección de los derechos de los consumidores. ⁽³⁾ La experiencia de Uruguay brinda una perspectiva valiosa de cómo las políticas y el marco legal pueden influir en el consumo de sustancias psicoactivas. No obstante, también enfatiza la importancia de tener en cuenta el contexto sociocultural específico de cada país y la necesidad de adaptar las políticas a las condiciones locales. Con la regulación de Uruguay, el mundo entero está observando, aprendiendo y reflexionando sobre nuevas estrategias para confrontar el antiguo problema del consumo de drogas. Uruguay ha forjado una ruta única en la legislación de sustancias psicoactivas, específicamente en cuanto al cannabis, que desafía los enfoques tradicionales y contribuye a la reevaluación global de las políticas de drogas. La progresión de este marco legal, desde los principios fundamentales consagrados en la Constitución hasta la Ley de Salud Pública y las regulaciones particulares sobre drogas, evidencia un compromiso incesante con la armonización de los derechos individuales y la protección de la salud. ^{(17), (18)}

Oportunidades de recuperación de la población afectada

El consumo problemático de sustancias psicoactivas en Uruguay es una cuestión multifacética que requiere de enfoques y estrategias de intervención integral para su manejo. Es importante enfocar la mirada en las oportunidades de recuperación disponibles para la población afectada, que toman en cuenta las especificidades del contexto uruguayo y las particularidades de cada individuo. Uruguay se ha destacado por el desarrollo de políticas progresistas que se enfocan en la salud y los derechos humanos en lugar de enfoques punitivos. Esta orientación ha permitido la implementación de mecanismos y programas dirigidos a la recuperación y rehabilitación de los individuos que sufren de consumo problemático de sustancias psicoactivas. ⁽¹⁹⁾ Una de las instituciones clave en este proceso es la JND, organismo gubernamental responsable de coordinar las políticas de drogas en el país. Este juega un papel importante en la implementación de programas de prevención y en la promoción

de recursos terapéuticos para el tratamiento de las adicciones. Además, existe la Red Nacional de Atención de Drogas (RENADRO), que consta de una variedad de servicios de salud especializados en el tratamiento de personas con problemas de consumo de drogas y atención a sus familias. Estos servicios incluyen centros de día, unidades especializadas en hospitales y centros residenciales de tratamiento. ⁽²⁰⁾ Entre los principales dispositivos de RENADRO se encuentran los Ciudadela, presentes a lo largo del territorio nacional, se consideran la entrada principal a la red de atención de drogas; para asistencia inmediata y continua, el servicio telefónico *1020 ofrece una línea de ayuda gratuita y disponible las 24 horas los 7 días de la semana desde cualquier teléfono móvil, independientemente del proveedor del servicio; en el marco de la atención residencial, existen tres centros regionales: Portal Amarillo en Montevideo, El Jagüel en Maldonado y CasAbierta en Artigas, los cuales proporcionan un ambiente controlado y focalizado para el tratamiento; por otro lado, se encuentra la Unidad Móvil de Atención (UMA) se especializa en abordar situaciones de consumo problemático de drogas en personas en situación de calle, proporcionando una atención ambulatoria efectiva. ^{(19), (20)} Además, los equipos Aleros, compuestos por duplas técnicas que recorren territorios específicos, interactúan con las personas y las redes en un enfoque integral que contempla aspectos preventivos, asistenciales, de inclusión social y de gestión de riesgos y daños. También se cuenta con Achique de Casavalle, un centro de referencia diurno, que ofrece a las personas con consumo problemático de sustancias acceso a enfoques terapéuticos y a actividades formativas como talleres de cocina saludable, de arte, educación corporal, así como formación profesional en coordinación con Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. ⁽²⁰⁾ Recientemente se cuenta con “Uruguay Previene, Plan Integral de prevención 2021-2025”, iniciativa crucial dentro del Sistema Nacional Integrado de Prevención, con su foco principal en el empoderamiento de comunidades y regiones en la puesta en marcha de estrategias de prevención contra el consumo problemático de drogas. Esta iniciativa es implementada por la JND, con el propósito de fomentar la salud y la prevención mediante la implicación activa de la comunidad. El propósito fundamental de Uruguay Previene radica en la ejecución de medidas preventivas fundamentadas en evidencias científicas y personalizadas a las condiciones específicas de cada comunidad. Este propósito implica la ampliación de las competencias locales, la incentivación de la colaboración entre diversos actores y organizaciones, así como el fomento del desarrollo de acciones que

favorezcan la promoción de la salud y el bienestar. Dentro del contexto de esta estrategia, se pueden realizar una serie de acciones que abarcan desde la organización de talleres y programas de capacitación, hasta la realización de actividades recreativas y culturales, y campañas de comunicación, entre otros. ^{(15), (21)}

La problemática del consumo de sustancias psicoactivas, específicamente del cannabis, en Uruguay, presenta desafíos significativos pero también oportunidades de recuperación para la población afectada. El enfoque progresista y humano que se manifiesta en el marco legal de Uruguay proporciona una plataforma sólida para las intervenciones de recuperación. ⁽⁹⁾ Uno de los componentes clave de este proceso es el énfasis en la educación y prevención, consagrados en la Ley N.º 19.172. A través de la educación, los individuos pueden desarrollar una mayor comprensión de los riesgos asociados al consumo de drogas, permitiendo así una toma de decisiones más informada y consciente ^{(21),(22),(23)} La educación también puede desempeñar un papel crucial en la eliminación del estigma asociado al consumo de drogas y a la recuperación, facilitando la integración de las personas en recuperación en la sociedad. ⁽³⁾ Además, la regulación del mercado del cannabis proporciona una oportunidad para redirigir los recursos de la lucha contra el narcotráfico hacia programas de rehabilitación y recuperación. ⁽¹⁵⁾ La intervención temprana y el tratamiento adecuado pueden ser cruciales para ayudar a las personas a superar la adicción y a vivir una vida saludable y productiva. Asimismo, la existencia de un registro de consumidores de cannabis puede ofrecer una vía para identificar a los individuos que pueden necesitar apoyo adicional o intervención. Aunque la privacidad y la confidencialidad son aspectos fundamentales que deben considerarse, este sistema puede ser una herramienta útil para brindar ayuda a quienes más lo necesitan. ^{(16), (20)} Es importante destacar que cualquier estrategia de recuperación debe ser inclusiva y respetar los derechos y la dignidad de las personas. Las intervenciones deben ser holísticas, teniendo en cuenta no sólo los aspectos físicos de la adicción, sino también los factores psicológicos, sociales y económicos. ^{(24), (25)} La experiencia de Uruguay subraya la importancia de una visión humanista y basada en la salud y en el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas. Muchos de los mecanismos de recuperación de la población afectada apuestan a la educación y sentido de bienestar individual y colectivo que puedan tener los individuos. ^{(25), (26)} Sin embargo, aún queda mucho por hacer y es fundamental que se siga trabajando para garantizar que

todas las personas tengan la oportunidad de recuperarse y vivir una vida plena y significativa.

Conclusiones

El consumo problemático de sustancias psicoactivas en Uruguay representa un desafío de salud pública y social de gran envergadura, requiriendo enfoques integrales y basados en evidencia para su prevención y manejo. Es fundamental considerar el continuo dinamismo de este fenómeno, que se manifiesta no sólo en las tendencias de consumo, sino también en las características de las sustancias disponibles, los perfiles de los consumidores y los contextos en los que se produce el consumo. Una reflexión sobre este fenómeno nos lleva a reconocer la necesidad de permanecer alerta y adaptable, requiriendo investigación continua y actualización de las estrategias de intervención. El papel dinámico y evolutivo del marco legal en relación al consumo problemático de sustancias psicoactivas es evidente. La legislación no es una entidad estática, sino que debe adaptarse a los cambios en los patrones de consumo, las percepciones sociales y los descubrimientos científicos. La adaptabilidad de la Ley N.º 19.172 y su enfoque en la reducción de riesgos y daños refleja una respuesta proactiva a los desafíos cambiantes del consumo de sustancias en Uruguay. Esta ley representa un enfoque progresista que busca equilibrar la protección de la salud pública con la salvaguarda de los derechos individuales. Sin embargo, esta legislación innovadora no elimina la posibilidad de un consumo problemático y subraya la importancia de garantizar un acceso controlado a la sustancia, un monitoreo adecuado del mercado y programas efectivos de educación y prevención. A la luz de esto, se debe considerar que las leyes y regulaciones, por más avanzadas que sean, no pueden operar de forma aislada, sino que deben ir de la mano con políticas de salud y programas de prevención y tratamiento.

Los mecanismos de recuperación en Uruguay, desde servicios de atención primaria hasta centros especializados, desempeñan un papel vital en el abordaje del consumo problemático de sustancias psicoactivas. Estos servicios representan un paso importante hacia la inclusión social y el tratamiento integral de las personas afectadas. No obstante, la eficacia de estos mecanismos debe ser continuamente evaluada y

adaptada a las necesidades cambiantes de la población afectada, así como a los avances en las estrategias de intervención en el ámbito de las adicciones.

Referencias Bibliográficas

1. Caytak D, Guerra L, Quevedo N, Rivero C, Ruiz D, Urteaga M, et al. Eventos por abuso de drogas, registrados. [Internet]. 2021. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/34152/1/MCII_2021_G45.pdf [consulta: 2 jul 2023].
2. World Health Organization. Drugs (psychoactive) [Internet]. 2019. Disponible en: <https://www.who.int/health-topics/drugs-psychoactive#tab=tab1> [consulta: 2 jul 2023].
3. Uruguay. Ministerio de Salud Pública. Objetivos Sanitarios Nacionales 2030: caracterización de problemas priorizados, consumo de sustancias psicoactivas. [Internet]. 2023. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/objetivos-sanitarios-nacionales-2030> [consulta: 2 jul 2023].
4. Hernández R, Fernández C, Baptista MP. Metodología de la investigación. [Internet]. 2014. Disponible en: <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf> [consulta: 4 jul 2023].
5. Hurtado J. El Proyecto de investigación [Internet]. Caracas: Ediciones Quirón. 2012 [citado el 4 de julio de 2023]. Disponible en: http://repositorio.unellez.edu.ve/terepaima/blog/9388032_724124a3db.pdf [consulta: 4 jul 2023].
6. Baudean M, Rudnitzky F. El crecimiento de la violencia en los mercados de drogas: el caso de Uruguay (2012-2019). Rev. Cien Soc. [Internet] 2023; 36(53): 89-127. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382023000200089&lng=es&nrm=iso [consulta: 16 jul 2025].
7. Organización Mundial de la Salud. La dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas. [Internet]. 2022. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA75/A75_43-sp.pdf [consulta: 5 jul 2023].

8. Naciones Unidas. Convención única de 1961 sobre estupefacientes. [Internet]. 1961. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf [consulta: 5 jul 2023].
9. Rodríguez Santamaría Y. Consumo problemático de sustancias psicoactivas y situación de calle : diálogo entre las políticas públicas y los marcos conceptuales que la sustentan [tesis] [Internet]. 2022. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/36097/1/tfg_-_monografia_yanina_rodriguez.pdf [consulta: 9 jul 2023].
10. Núñez Bustamante N. Prácticas de consumo problemático de sustancias psicoactivas :¿efectos del desamparo infantil [tesis] [Internet]. 2020. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26441/1/tfg-_noelia_nunez_abril_2020.pdf [consulta: 9 jul 2023].
11. Uruguay. Presidencia de la República. Junta Nacional de Drogas, Observatorio Uruguayo de Drogas. VIII Encuesta Nacional sobre consumo de drogas en estudiantes de enseñanza media – 2018. [Internet]. 2020. Disponible en: <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/comunicacion/publicaciones/viii-encuesta-nacional-sobre-consumo-drogas-estudiantes-ensenanza-media>[consulta: 20 jul 2023].
13. Aguilar V. Transitando márgenes: un análisis sobre el lugar de la familia en relación al consumo de sustancias ilícitas en la contemporaneidad [tesis] [Internet]. 2011. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/9171>[consulta: 9 jul 2023].
14. Tortajada F. Consumo problemático de pasta base de cocaína y respuesta del estado desde una perspectiva de género [tesis] [Internet]. 2019. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26154/1/TTS_Tortajada%20Fabiana.pdf [consulta: 9 jul 2023].
15. Uruguay. Presidencia de la República. Junta Nacional de Drogas. Sistema Nacional Integral de Prevención: Uruguay previene, plan integral de prevención 2021-2025.[Internet]. Disponible en: <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Plan%20Integral%20de%20Prevenci%C3%B3n.pdf>[consulta: 14 jul 2023].

16. Repetto L. Regularización del cannabis: ¿un asunto de seguridad? entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública . *Rev. Urug. Cienc. Polít.* [Internet] 2014; 119-41. Disponible en <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v23n1/v23n1a05.pdf> [consulta: 2 jul 2023].
17. Pico Pérez A. Efecto de la regulación del cannabis de uso recreativo sobre el consumo de alcohol en Uruguay [tesis de maestría][Internet]. 2024. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/340f297b-4c3c-479c-97be-6c025f154894/content> [consulta: 16 jul 2025].
18. Curbelo E. Proceso de institucionalización de los tratamientos comunitarios de usos problemáticos de drogas en Uruguay (2005-2019). *Fronteras* [Internet] 2020. Disponible en: https://www.academia.edu/49123498/Proceso_de_institucionalización_de_los_tratamientos_comunitarios_de_usos_problemat_icos_de_drogas_en_Uruguay_2005_2019_Process_of_institutionalization_of_community_treatments_for_problematic_drug_use_in_Uruguay_2005_2019 [consulta: 16 jul 2023].
19. Junta Nacional de Drogas [Internet]. Junta Nacional de Drogas. [citado el 10 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/>[consulta: 2 jul 2023].
20. Musto C. Políticas de atención a usuarios problemáticos de sustancias psicoactivas: el caso Uruguayo. [Internet]. 2021. Disponible en: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10782/1/AlternativasCuidadoUsu%c3%a1rios_cap07.pdf[consulta: 12 jul 2023].
21. Carvajal Lasso AM. Análisis de las políticas de Cannabis en Argentina y Uruguay: entre el prohibicionismo y la regulación. *Rev. Semillas del Saber* [Internet] 2023; 3(1): 118-28. Disponible en: <https://revistas.unicatolica.edu.co/revista/index.php/semillas/article/download/610/325/1871>[consulta: 16 jul 2025].
22. Isorna M, Pascual F, Aso Pérez E, Arias F. Impacto de la legalización del consumo recreativo del cannabis. *Adicciones* [Internet] 2022; 20(10). Disponible en: <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/189199/1/724533.pdf> [consulta: 16 jul 2025].
23. Maglio Dubois S. Marihuana legalizada en Uruguay: ¿un negocio millonario? *Trab Soc. Hoy* [Internet] 2015 :75–96. Disponible en:

<https://pdfs.semanticscholar.org/9a9d/48cd047f2b7839706ad14c2cc8b4c7bb357b.pdf>[consulta: 2 jul 2023].

24. Junta Nacional de Drogas [Internet]. Uruguay Previene. [citado el 14 de julio de 2023]. Disponible en:

<https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/comunicacion/publicaciones/uruguay-previene>[consulta: 2 jul 2023].

25. Llamas D, Pérez-Verduzco G. La normalización del uso de cannabis en Uruguay: algunas pistas para vislumbrar el futuro mexicano. Estudios sobre las culturas contemporáneas [Internet] 2025; 2(3): 105-33. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9964887.pdf> [consulta: 16 jul 2025].

26. Forné D. Legislar no es suficiente: regulación del cannabis y la pervivencia del discurso prohibicionista entre los operadores del sistema penal. Eleusis [Internet] 2023; 1(1). Disponible en:

<http://revistaeleusis.web.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/211/2023/07/silvaforne.pdf> [consulta: 16 jul 2025].

Disponibilidad de datos: El conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio no se encuentran disponibles.

Contribución de autores: María Gabriela Dotti Ríos es la responsable de la conceptualización de este trabajo.

Nota editorial: Este artículo fue aprobado por los editores de la revista Prof. Adj. José Luis Priore y Prof. Asist. Camila Olivera.