

INCLUYE ACCESO  
A LA VISUALIZACIÓN  
ONLINE DEL FONDO  
COMPLETO DE  
LA REVISTA

VELS PRAXIDE ET PRO

# Revista

Julio 2018

42

Revista Penal

# Penal

Julio 2018



# Revista Penal

Número 42

## Sumario

---

### Doctrina:

- El terrorismo en el siglo XXI: del terrorismo nacional al terrorismo global, por *Ignacio Berdugo Gómez de la Torre* ..... 5
- Justicia penal restaurativa: el redescubrimiento de la víctima ante el conflicto penal, por *Miguel Bustos Rubio* ..... 31
- Violencia de género y diversidad cultural: el ejemplo de los matrimonios forzados, por *Fátima Cisneros Ávila*..... 43
- La intervención en el proceso penal de terceros afectados por el decomiso, por *Jesús Conde Fuentes*..... 56
- Expansión de la represión penal de la pornografía infantil: La indemnidad sexual de los adultos que parecen menores y la de los personajes 3D, por *Javier Fernández Teruelo*..... 67
- Mercado regulado de cannabis vs. política bancaria. ¿Un mercado obligado a operar fuera del sistema financiero?, por *Pablo Galain Palermo* ..... 82
- Composición de tribunales en el proceso penal polaco, por *Jacek Kosonoga*..... 99
- Aspectos principales de la responsabilidad penal de los partidos políticos, por *José León Alapont* ..... 122
- Algunas consideraciones críticas en torno a los delitos de falso testimonio y el procedimiento arbitral, por *Jesús Martínez Ruiz*..... 142
- El caso Wannacry. Ataque en la red, por *Alberto Enrique Nava Garcés* ..... 148
- Riesgo, procedimientos actuariales basados en inteligencia artificial y medidas de seguridad, por *Carlos María Romeo Casabona*..... 165
- Víctimas del terrorismo y su participación en la ejecución de la pena, por *Carmen Salinero Alonso*..... 180
- El conflicto entre vidas en Derecho penal, por *Mario Sánchez Dafaue*..... 203

**Sistemas penales comparados:** “Reformas en la legislación penal y procesal (2015-2018) - Criminal and Criminal Procedural Law Reforms in the Period 2015-2018” ..... 221

**Especial:** “ Informe de la Clínica Jurídico-penal de la Universidad de Salamanca sobre el caso de los jesuitas (El Salvador)”, por *Juan Pablo Agudelo Mancera, Luis Alberto García Barriga, Nora Graciela Martínez Abreu, Wendy Pena González, Tamara Poza Miguel y Laura Torres* ..... 288

\* Los primeros 25 números de la Revista Penal están recogidos en el repositorio institucional científico de la Universidad de Huelva Arias Montano: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/11778>



Universidad  
de Huelva



UNIVERSIDAD  
DE SALAMANCA



Cátedra de Derechos Humanos  
Manuel de Lardizábal



am Arias Montano  
Repositorio Institucional  
de la Universidad de Huelva

tirant lo blanch

Publicación semestral editada en colaboración con las Universidades de Huelva, Salamanca, Castilla-La Mancha, Pablo Olavide de Sevilla y la Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal.

## Dirección

Juan Carlos Ferré Olivé. Universidad de Huelva  
jcferrreolive@gmail.com

## Secretarios de redacción

Víctor Manuel Macías Caro. Universidad Pablo de Olavide  
Miguel Bustos Rubio. Universidad Internacional de La Rioja

## Comité Científico Internacional

Kai Ambos. Univ. Göttingen	José Luis González Cussac. Univ. Valencia
Luis Arroyo Zapatero. Univ. Castilla-La Mancha	Borja Mapelli Caffarena. Univ. Sevilla
Ignacio Berdugo Gómez de la Torre. Univ. Salamanca	Victor Moreno Catena. Univ. Carlos III
Gerhard Dannecker. Univ. Heidelberg	Francisco Muñoz Conde. Univ. Pablo Olavide
José Luis de la Cuesta Arzamendi. Univ. País Vasco	Enzo Musco. Univ. Roma
Albin Eser. Max Planck Institut, Freiburg	Francesco Palazzo. Univ. Firenze
Jorge Figueiredo Dias. Univ. Coimbra	Teresa Pizarro Beleza. Univ. Lisboa
George P. Fletcher. Univ. Columbia	Claus Roxin. Univ. München
Luigi Foffani. Univ. Módena	José Ramón Serrano Piedecabras. Univ. Castilla-La Mancha
Nicolás García Rivas. Univ. Castilla-La Mancha	Ulrich Sieber. Max Planck. Institut, Freiburg
Vicente Gimeno Sendra. UNED	Juan M. Terradillos Basoco. Univ. Cádiz
José Manuel Gómez Benítez. Univ. Complutense	Klaus Tiedemann. Univ. Freiburg
Juan Luis Gómez Colomer. Univ. Jaume I <sup>o</sup>	John Vervaele. Univ. Utrecht
Carmen Gómez Rivero. Univ. Sevilla	Eugenio Raúl Zaffaroni. Univ. Buenos Aires
Manuel Vidaurri Aréchiga. Univ. La Salle Bajío	

## Consejo de Redacción

Miguel Ángel Núñez Paz y Susana Barón Quintero (Universidad de Huelva), Adán Nieto Martín, Eduardo Demetrio Crespo y Ana Cristina Rodríguez (Universidad de Castilla-La Mancha), Emilio Cortés Bechiarelli (Universidad de Extremadura), Fernando Navarro Cardoso y Carmen Salinero Alonso (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), Lorenzo Bujosa Badell, Eduardo Fabián Caparros, Nuria Matellanes Rodríguez, Ana Pérez Cepeda, Nieves Sanz Mulas y Nicolás Rodríguez García (Universidad de Salamanca), Paula Andrea Ramírez Barbosa (Universidad Externado, Colombia), Paula Bianchi (Universidad de Los Andes, Venezuela), Elena Núñez Castaño (Universidad de Sevilla), Carmen González Vaz (Universidad Complutense) Pablo Galain Palermo (Max Planck Institut - Universidad Católica de Uruguay), Alexis Couto de Brito y William Terra de Oliveira (Univ. Mackenzie, San Pablo, Brasil).

## Sistemas penales comparados

Philipp Dominik y Martin Paul Wassmer (Alemania)	Manuel Vidaurri Aréchiga (México)
Luis Fernando Niño (Argentina)	Sergio J. Cuarezma Terán (Nicaragua)
Jiajia Yu (China)	Carlos Enrique Muñoz Pope (Panamá)
Álvaro Orlando Pérez Pinzón (Colombia)	Víctor Roberto Prado Saldarriaga (Perú)
Angie A. Arce Acuña (Costa Rica)	Volodymyr Hulkevych (Ucrania)
Elena Núñez Castaño (España)	Pablo Galain Palermo y Pamela Cruz (Uruguay)
Lavinia Messori (Italia)	Jesús Enrique Rincón Rincón (Venezuela)

[www.revistapenal.com](http://www.revistapenal.com)

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
<http://www.tirant.com>  
Librería virtual: <http://www.tirant.es>  
DEPÓSITO LEGAL: B-28940-1997  
ISSN.: 1138-9168  
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia por favor lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCtirant.pdf>



## Mercado regulado de cannabis vs. política bancaria. ¿Un mercado obligado a operar fuera del sistema financiero?

Pablo Galain Palermo

Revista Penal, n.º 42. - Julio 2018

### Ficha Técnica

**Autor:** Pablo Galain Palermo

**Código ORCID:** [orcid.org/0000-0002-8283-9939](http://orcid.org/0000-0002-8283-9939)

**Title:** Regulated cannabis market vs. banking policy. A market forced to operate outside the financial system?

**Adscripción institucional:** Investigador Post-Doctoral Marie Curie (Unión Europea), Doctor Europeo en Derecho (España), Investigador Senior Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional (Alemania), Investigador ANII (Uruguay), Director del Observatorio Latinoamericano para la investigación en la Política Criminal y en las Reformas en el Derecho Penal (<http://olap.fder.edu.uy/>).

**Sumario:** I. Introducción. II. Panorama internacional: la situación de los mercados regulados de cannabis en EEUU. III. Panorama nacional: El mercado regulado de cannabis en Uruguay. IV. El mercado regulado de cannabis: entre la lucha internacional contra las drogas y el lavado de dinero, la defensa de la soberanía y la injerencia extranjera. V. Soluciones posibles desde el punto de vista financiero. VI. A modo de conclusión.

**Resumen:** a partir de 2013 Uruguay cuenta con una ley de regulación de los mercados de cannabis para uso recreativo, medicinal e industrial. En 2017 los bancos estatales y privados cerraron las cuentas de los operadores del mercado legal de uso recreativo. Este artículo se refiere a esta complicada situación política en la que se encuentra el modelo regulado en política de drogas en Uruguay, y toma como referencia la situación que también acontece entre los Estados de los EEUU que regularon sus mercados de cannabis y la industria bancaria norteamericana. En las conclusiones se ofrecen algunas soluciones posibles para la protección y mantenimiento del mercado regulado de cannabis, con independencia de las decisiones que tome la industria bancaria.

**Palabras clave:** cannabis, Bancos, Mercado, Regulación, Lavado de Dinero.

**Abstract:** since 2013, Uruguay has a legal framework for the regulation of Cannabis commercialization for recreational, medical and industrial use. In 2017, state and private banks closed the accounts of the operators who controlled the legalized market of Cannabis recreational use. This article addresses this complicated political situation that has affected the Uruguayan model of drug policy regulation. In so doing, it refers to the similar situation that has emerged between the US banks and the states that have regulated the use of Cannabis in the North American country. In the concluding section, the article provides reflections on the existing possibilities to protect the regulated market of Cannabis as an autonomous system that works independently from the decisions taken by the banking industry.

**Key words:** cannabis, Banks, Market, Regulation, Money Laundering.

**Rec:** 3-05-2018

**Fav:** 4-06-2018

## I. INTRODUCCIÓN

1. Según el reporte 2017 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en inglés) se estima que en 2015 el cinco por ciento (5%) de la población adulta entre 15 y 64 años consumió al menos una vez drogas, siendo el cannabis la droga ilegal más consumida a nivel global con 183 millones de consumidores<sup>1</sup>. La política internacional que se ocupa del *problema de la droga* continúa apegada a una interpretación *prohibicionista* de los Tratados Internacionales en clave *guerra contra las drogas*, aunque luego de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas para el tema drogas (UNGASS, en inglés) de 19-21 de abril de 2016, se ha abierto una grieta en el discurso único<sup>2</sup> y, por el momento, hay estados que sin abandonar el sistema normativo internacional han recurrido a la *experimentación*, no solo de políticas públicas de legalización y/o tolerancia del consumo (no persecución penal), sino también de creación de mer-

cados regulados de uso recreativo y medicinal (regulación legislativo-administrativa).

2. En 2013 Uruguay fue el primer país a nivel mundial en regular el mercado de producción y distribución de cannabis para uso recreativo, medicinal e industrial. El consumo individual de drogas estaba legalizado desde 1974 (Decreto Ley 14.294) y el grupal era tolerado según criterios jurisprudenciales de no persecución<sup>3</sup>. Hasta el momento solo el mercado recreativo se ha implementado en su totalidad, aunque con inconvenientes que lo llevan a funcionar en forma parcial<sup>4</sup>. Este mercado regulado necesita tiempo para cumplir con los objetivos planteados por el Art. 1 de la Ley 19.172<sup>5</sup>, en tanto ha venido superando obstáculos relacionados con una de las vías de acceso al producto, justamente, aquella que establece el mercado monopólico de venta en manos del Estado<sup>6</sup>. Entre diciembre de 2013 y abril de 2018 la implementación del mercado estuvo caracterizada por una complicada burocracia para la habilitación de las tres vías de acceso al cannabis, escasez de

1 [https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_2\\_HEALTH.pdf](https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_2_HEALTH.pdf), p. 13.

2 Bewley-Taylor, David/Jelsma, Martin, "UNGASS 2016: A Broken or B-r-o-a-d Consensus? UN summit cannot hide growing divergence in the global drug policy landscape", Drug Policy Briefing, 45, June 2016, [https://www.tni.org/files/publication-downloads/dbp\\_45\\_04072016\\_web.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/dbp_45_04072016_web.pdf); Jelsma, Martin, "UNGASS 2016: Watershed event or wasted opportunity?", <https://www.tni.org/en/article/ungass-2016-watershed-event-or-wasted-opportunity>.

3 Sobre el tema mis artículos: "Reglamentar o prohibir? Cuestiones abiertas de la regulación jurídica del cannabis en Uruguay", Revista Penal, 34, Julio 2014, España, pp. 34-53; "¿Existe un nuevo modelo de regulación jurídica del cannabis? Cuestiones abiertas ante la regulación jurídica del cannabis en Uruguay", Anatomía do Crime, 2, 2015, Portugal, pp 55-82; "El modelo uruguayo de regulación del cannabis: cuestiones jurídicas y de geopolítica", en Ambos/Malarino/Fuchs (Eds), Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2017, pp. 311-364.

4 Desde un punto de vista oficial los sucesos más importantes se pueden seguir en la página web del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA): <http://www.ircca.gub.uy/> y de la Junta Nacional de Drogas (JND): <http://www.infodrogas.gub.uy/>; desde un punto de vista externo en: <http://monitorcannabis.uy/monitor/>.

5 Art. 1: "Declaránse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas".

6 Sobre el proceso legislativo y la implementación del mercado regulado: Gutiérrez, Adrián (Dir), La regulación del cannabis en Uruguay, fcu, Montevideo, 2016; Musto, Clara, Regulating Cannabis Markets. The construction of an innovative drug policy in Uruguay, University of Kent/University of Utrecht, Phd thesis, Doctorate in Cultural and Global Criminology, 2017; Sanjurjo, Diego, "Análisis del Proyecto de Ley. La conveniencia de regular el Mercado de cannabis en Uruguay", Universidad Autónoma de Madrid, 2013; Garat, Guillermo, Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay, Debate, Montevideo, 2012; El Camino. Como se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo, 2014; A nivel comparado, Shannon, Broke, "Decriminalization of Cannabis in Portugal, Uruguay and Netherlands: Lessons Learned", Marion/Hill (Eds), Legalizing Marijuana. A Shift in Policies Across America, Carolina Academic Press, Durham, 2016, pp. 43-53.

abastecimiento<sup>7</sup>, poca variedad de cannabis<sup>8</sup> con baja concentración de THC<sup>9</sup> y pocos lugares de expendio. Se pudo observar el surgimiento de un mercado gris<sup>10</sup> que opera aprovechándose de los posibles errores de la ley (i.e., prohibición de venta a turistas<sup>11</sup>, venta exclusiva en farmacias<sup>12</sup>, retraso en implementación del mercado regulado medicinal<sup>13</sup>, etc.) y de los posibles errores de la implementación (i.e. trabas político-burocráticas en la implementación del mercado medicinal, etc.)<sup>14</sup>. A estos inconvenientes hay que agregar la ausencia y la falta de precisión de datos oficiales en diversas áreas (por ejemplo, salud pública, justicia penal)<sup>15</sup> para el análisis del éxito de la regulación en aquellos objetivos planteados en la ley<sup>16</sup>. Si bien estas dificultades se han ido superando, en tiempos recientes un nuevo problema ha complicado aún más el abastecimiento del mercado: la relación e interacción de los operadores del mercado regulado con los bancos y el mundo financiero<sup>17</sup>.

3. Durante 2017 los bancos privados y el propio Banco de la República (BROU) anunciaron que dejarían de

ofrecer sus servicios a todos aquellos actores involucrados en el mercado regulado (legítimo) de cannabis, con el argumento de que aceptar el dinero ingresado a estas cuentas les causaría inconvenientes con las operaciones de comercio exterior y con sus procesos de compensación de pagos y valores (*banking*)<sup>18</sup> con las casas centrales ubicadas en los Estados Unidos de Norte América (EEUU)<sup>19</sup>, cuyo sistema federal considera al cannabis una sustancia prohibida y a quienes operan con ella como posibles autores de lavado de dinero. La prohibición que atañe a los bancos norteamericanos afecta indirectamente a los bancos extranjeros que mantienen cuentas en bancos corresponsales para procesar sus transferencias en dólares americanos<sup>20</sup>. De esta forma, un mercado legítimo que opera a nivel nacional sufre el embate de una política pública (bancaria) que se basa en la situación legal de un tercer estado. Con base en el argumento operativo de no poder realizar operaciones interbancarias (compensación de carteras, pagos y valores, principalmente), los bancos han lleva-

7 <http://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2018/04/InformeMercadoReguladoCannabis-05abr2018.pdf>; <http://www.ircca.gub.uy/aviso-sobre-dispensacion-en-farmacias/#more-2394>; <https://www.elobservador.com.uy/el-estado-y-empresarios-se-echan-culpas-el-faltante-cannabis-n1170921>; [https://www.elobservador.com.uy/faltara-marihuana-farmacias-toda-la-semana-carnaval-n1170366?utm\\_source=planisys&utm\\_medium=EO-TitularesMediod%C3%ADA&utm\\_campaign=EO-](https://www.elobservador.com.uy/faltara-marihuana-farmacias-toda-la-semana-carnaval-n1170366?utm_source=planisys&utm_medium=EO-TitularesMediod%C3%ADA&utm_campaign=EO-), (último acceso el 27.04.2018).

8 Mientras en Canadá se producen 250 tipos diferentes de cannabis con distintos niveles de *Tetrahydrocannabinol* (THC, componente psicoactivo) y *Cannabidiol* (CBD, componente medicinal), en Uruguay se autoriza apenas dos tipos de cannabis recreativo y un medicamento cuyo componente tiene que ser importado de Suiza. En Uruguay las reglas en la materia las sigue dictando la *big pharma*. [http://monitorcannabis.uy/regulacion-del-cannabis-en-canada-conferencia-del-dr-mark-ware/?\\_sf\\_s=mark+ware](http://monitorcannabis.uy/regulacion-del-cannabis-en-canada-conferencia-del-dr-mark-ware/?_sf_s=mark+ware); <http://www.expocannabis.uy/cannabis-medicinal-las-dificultades-para-acceder-producir-y-recibir-farmacos-desde-el-exterior/>, (último acceso el 18.04.2018).

9 Así lo manifestó Raquel Peyraube, médico que ejerce la Presidencia de la Sociedad de Endocannabinología del Uruguay, <http://www.porro.com.uy/la-marihuana-del-estado-pega-nada-segun-especialista/>. Ver también, <https://www.pagina12.com.ar/71920-uruguay-con-sindrome-de-abstinencia>, (último acceso el 13.04.2018).

10 <http://monitorcannabis.uy/a-tres-anos-de-la-aprobacion-mercados-grises/>, (último acceso el 14.04.2018).

11 <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,maconha-legalizada-no-uruguai-chega-ao-traffic-e-a-turistas-governo-reage,70002176525>, (último acceso el 14.04.2018).

12 <http://monitorcannabis.uy/ii-expendio-en-farmacias/>. De las 16 farmacias que se registraron en el IRCCA para la venta de cannabis recreativo, luego del problema con los bancos solo quedan 12 (5 en Montevideo y 7 en el resto del país).

13 <https://www.elpais.com.uy/informacion/cannabis-medicinal-accede-recetas.html>, (último acceso el 11.04.2018).

14 <http://monitorcannabis.uy/informe-de-dificultades-en-la-implementacion-de-la-regulacion-del-cannabis-de-uso-medico-en-uruguay/>, (último acceso el 24.04.2018).

15 Así lo expone Baudean en sendos informes sobre aplicación de la justicia y seguridad y convivencia, Baudean, Marcos, <http://monitorcannabis.uy/informe-sobre-el-objetivo-aplicacion-de-la-justicia-de-la-regulacion-del-cannabis-recreativo-en-uruguay-linea-de-base/>; <http://monitorcannabis.uy/informe-sobre-el-objetivo-seguridad-de-la-regulacion-del-cannabis-recreativo-en-uruguay-linea-de-base/>, (último acceso el 25.04.2018).

16 La prensa internacional ha criticado duramente este proceso de regulación: "El secreto y la falta de información son otro de los factores de este insólito proceso uruguayo, que debía traer la transparencia de lo legal al mundo de las drogas... Por ello la legalización adopta a veces los contornos de una gran farsa". [https://elpais.com/internacional/2016/12/11/america/1481489820\\_396161.html](https://elpais.com/internacional/2016/12/11/america/1481489820_396161.html).

17 <https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2017/9/bancos-y-marihuana/#subscribe-footer>, (último acceso el 14.04.2018).

18 [http://www.bcu.gub.uy/Sistema%20de%20Pagos/Documents/vision\\_estrategica.pdf](http://www.bcu.gub.uy/Sistema%20de%20Pagos/Documents/vision_estrategica.pdf), (último acceso el 10.04.2018).

19 <https://www.telesurtv.net/english/news/Mujica-Battles-Banks-Over-Legal-Cannabis-Sales-in-Uruguay--20170817-0029.html>, (último acceso el 08.04.2018).

20 <http://www.bbc.com/mundo/noticias-41019446>, (último acceso el 20.04.2018).

do a que algunas farmacias hayan desistido de la venta del cannabis poniendo en riesgo el abastecimiento del producto que llega a más de 23.000 consumidores debidamente registrados<sup>21</sup>. Esta situación puntual obliga a las autoridades uruguayas a iniciar una búsqueda urgente de soluciones financieras para la defensa de un mercado regulado, que tendrá que *auto-abastecerse* desde el punto de vista financiero.

4. Este trabajo expone esta situación particular que vive el mercado regulado de cannabis para uso recreativo en Uruguay y deja abiertas algunas posibles soluciones para el problema con el sistema financiero y bancario. Durante el desarrollo de la argumentación se hará alguna referencia al mercado regulado para uso medicinal, pero dicho mercado no es objeto de la propuesta que aquí se realiza, que está vinculada únicamente al mercado legal de cannabis recreativo.

## II. PANORAMA INTERNACIONAL: LA SITUACIÓN DE LOS MERCADOS REGULADOS DE CANNABIS EN EEUU

5. Cuando el Estado de California legalizó en 1996 el uso medicinal del cannabis, los bancos se pusieron en alerta para impedir la apertura de cuentas relacionadas con esa industria. El conflicto se agravó en 2012 cuando los Estados de Colorado y Washington legalizaron el uso recreativo del cannabis. En abril de 2018 treinta (30) Estados y el Distrito de Columbia dentro de EEUU legalizaron el uso medicinal<sup>22</sup> y nueve (9) lo hicieron con el uso recreativo del cannabis<sup>23</sup>. Debido al conflicto con los bancos, en los EEUU la industria del cannabis se ha vuelto una *cash-industry* en la que casi todas las transacciones se realizan en efectivo. Las divisas también permanecen fuera del sistema bancario, aunque algunos bancos locales siguen operando con dinero que proviene de la venta legal. Los productores y expendedores privados han tenido que invertir en medidas extremas de seguridad con el fin de custodiar el dinero de un mercado que movió en 2016, solo en Colorado, aproximadamente un billón de dólares<sup>24</sup>. Los

operadores del mercado que no han querido abandonar el sistema bancario han recurrido a estrategias que defraudan la ley (como la creación de sociedades de responsabilidad limitada por las que el dinero del negocio de la marihuana fluye y se reparte en distintos servicios, muchos de ellos ni siquiera prestados efectivamente) pero que no revelan sus lazos con la industria del cannabis y así pueden depositarse en dichas cuentas bancarias. Al parecer los sistemas de *compliance* bancarios no detectan la totalidad de estas maniobras, por medio de las cuales las sociedades se crean para *borrar* los rastros del dinero originado en la *venta legal* de cannabis a nivel estadual pero ilegal a nivel federal. Estas operaciones en EEUU podrían llegar a ser consideradas delito de lavado de dinero, porque la producción y venta del cannabis está prohibida por las leyes penales federales. En lo que refiere al derecho penal material, solo puede haber *lavado* o *blanqueo* cuando se quiere *limpiar* el origen ilícito de dinero proveniente de determinadas actividades delictivas establecidas como *numerus clausus* (delitos precedentes) y no en cualquier otro caso. En Uruguay no podría haber delito de lavado mientras que el origen del dinero no sea ilícito, por ejemplo, cuando provenga de las transacciones del mercado regulado. Como se puede apreciar, en el caso norteamericano la industria legal del cannabis que llevan adelante 30 Estados en lo medicinal y 9 Estados en lo recreativo se ve obligada por el sistema financiero bancario a tomar una de estas dos decisiones: a) prescindir de sus servicios y operar en efectivo o b) comportarse ilegalmente para permanecer en él.

6. El problema en los EEUU va más allá de la relación comercial y financiera entre la industria cannábica y el sistema bancario, porque también abarca la relación de éstas con la administración de justicia penal. Como consecuencia de la complicada situación interna de prohibir a nivel federal lo que está permitido legalmente en los estados de la federación, durante la *administración Obama* se recurrió a la directiva *Cole Memo*<sup>25</sup> para no perseguir a la industria del cannabis mientras que no se llevasen a cabo conductas por fuera

21 <http://www.ircca.gub.uy/adquirentes-de-cannabis/>, (último acceso el 21.04.2018).

22 <http://www.governing.com/gov-data/state-marijuana-laws-map-medical-recreational.html>, (último acceso el 20.04.2018). Según el informe de UNODOC (2017), en 2016 unos 1,2 millones de ciudadanos se registraron para recibir la tarjeta que les habilita a obtener cannabis medicinal. [https://www.unodc.org/wdr2017/en/plant\\_based.html](https://www.unodc.org/wdr2017/en/plant_based.html), p. 51.

23 Alaska, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Nevada, Oregon, Washington, Washington D.C.

24 <http://www.businessinsider.de/america-marijuana-companies-cant-put-money-in-banks-2015-11?r=US&IR=T>, (último acceso el 20.04.2018).

25 <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>, (último acceso el 01.04.2018).

de la regulación<sup>26</sup>, como vender el producto a menores de edad o conducir bajo los efectos de la droga<sup>27</sup>. Al mismo tiempo, se brindaron pautas generales a los bancos por parte de la *Financial Crimes Enforcement Network (FinCen)*, la agencia federal que tiene la función de monitorear las conductas criminales o fraudulentas de los bancos, entre las que se destaca el lavado de dinero<sup>28</sup>. Estas pautas indicaban a los bancos cuándo reportar actividades sospechosas provenientes de la industria cannábica por medio del recurso a distintas clasificaciones realizadas según criterios de fiabilidad (“*marijuana limited filings*”, y “*marijuana termination filings*”), para alertar a otras instituciones sobre actividades que podrían recibir algún tipo de sospecha o para decidir cuándo se deberían cerrar cuentas por tratarse de actividades sospechosas<sup>29</sup>. No obstante este sistema de *compliance*, los bancos se rehusaron a aplicar estas pautas mientras el cannabis siguiera siendo clasificado en las leyes federales como una sustancia ilegal y pudiera ser objeto de persecución penal. También hubo una propuesta de regulación administrativa del Departamento del Tesoro (*Treasury*) que permitía a los bancos recibir el dinero de las industrias estadales legales del cannabis, pero a cambio tenían que permitir que la Hacienda pudiera revisar los libros contables del banco, para cerciorarse acerca de la procedencia del dinero y evitar cualquier posibilidad de blanqueo de dinero. Ninguno de los bancos de EEUU estuvo de acuerdo con aceptar esta modalidad y desistió de operar con dicho mercado. El 3 de abril de 2017 los gobernadores de Alaska, Colorado, Oregon y Washington solicitaron a Jeff Session —Fiscal General del Departamento de Justicia— y a Steve Mnuchin —Secretario del Tesoro— de la *administración Trump*, que se mantenga el equilibrio logrado por el *Cole Memo*

de 2013 y la orientación de la Red contra los Delitos Financieros (*FinCen*) en cuanto al marco necesario de actuación para los mercados regulados de cannabis y el sistema financiero. Allí sostienen su compromiso como gobernantes en la defensa de las leyes que tienen como objetivo proteger la salud, la seguridad pública, reducir el encarcelamiento injusto de consumidores y expandir sus economías. Una modificación en esta política y el recrudecimiento de la política de “guerra contra las drogas”, sostienen, obligaría a los operadores del mercado regulado a retornar al mercado negro. Mientras se mantenga la prohibición a nivel federal, la situación de los mercados regulados de cannabis es incierta. Hay quienes sostienen que la solución podría venir de la mano de la creación de un Banco comercial estatal (*State-run Bank*) dedicado exclusivamente a la industria cannábica; sin embargo, este tipo de banco también requiere de un permiso del gobierno federal. En el Estado de Washington operan algunas cooperativas (*credits union*), que son instituciones sin fines de lucro dirigidas por sus propios miembros. A pesar de la prohibición federal, hay pequeños bancos locales de los estados que regularon sus mercados de cannabis que aún operan con aquella industria.

7. El 4 de enero de 2018, cuatro días después que California legalizó el mercado de cannabis recreativo, el Fiscal General del Estado, Jeff Sessions, revocó el *Cole Memo*, asestando un duro golpe a la industria recreativa, en tanto la medicinal se rige por otras leyes<sup>30</sup>. A partir de 2018 la persecución de actividades relacionadas con el cannabis quedará a criterio discrecional de los fiscales de cada estado, lo que puede generar una gran inseguridad jurídica en consumidores y operadores del mercado. En lo que refiere al mercado medicinal de cannabis, la enmienda *Rohrabacher-Blumenauer*

26 Turner, John, “Recreational Marijuana Implementation in Colorado and Washington: Referendum v. Initiative”, Marion/Hill (Eds), *Legalizing Marijuana. A Shift in Policies Across America*, Carolina Academic Press, Durham, 2016, p. 73.

27 Entre otras recomendaciones, prevenir: que con los ingresos del mercado se financien actividades delictivas; los desvíos de la sustancia de los Estados que han regulado a otros Estados; otras consecuencias adversas a la salud por el consumo de cannabis; el cultivo en espacios públicos y peligros para la seguridad pública; posesión o uso dentro de propiedad federal. *Ibidem*. También <http://reason.com/blog/2017/03/16/sessions-praise-for-the-cole-memo-is-not>, (último acceso el 21.03.2018).

28 El lavado puede darse tanto si los bancos operan con los participantes de los mercados regulados de cannabis, como en relación con el pago de impuestos por la venta de cannabis, que se regulan por leyes federales. Ver Oliver, Willard, “Federalism and US Marijuana Laws: A Constitutional Crisis”, Marion/Hill (Eds), *Legalizing Marijuana. A Shift in Policies Across America*, Carolina Academic Press, Durham, 2016, p. 14. <https://www.fincen.gov/>.

29 <https://jux.law/the-cole-memo-and-banks/>; <http://www.sandiegouniontribune.com/business/sd-me-pot-banking-20170210-story.html>, (último acceso el 21.02.2018).

30 <https://www.thompsoncoburn.com/insights/blogs/tracking-cannabis/post/2018-01-04/recreational-marijuana-shake-up-sessions-revokes-cole-memorandum>, (último acceso el 21.02.2018).

(modificada el 5 de mayo 2017)<sup>31</sup> es la única protección legal para prevenir los embates del Departamento de Justicia en todos los estados que han legalizado el uso medicinal. La asignación de fondos federales de 2018 (*FY2018 Appropriations Bill*) le brinda protección al mercado cannábico medicinal hasta el 30 de setiembre de 2018, fecha en la que el Parlamento tendrá que encontrar una solución a largo plazo (lo que también dependerá de la conformación del mismo luego de noviembre de 2018)<sup>32</sup>.

El embate político de la nueva administración ha recibido tímidos frenos desde la administración de justicia. En el caso *U.S. v. Marin Alliance for Medical Marijuana*<sup>33</sup>, la corte del distrito norte de California sostuvo que el Departamento Federal de Justicia solo podrá aplicar la ley de Sustancias Contraladas en California en la medida en que las entidades estuvieran violando leyes estatales<sup>34</sup>. Luego de que California reguló su mercado recreativo de cannabis, la administración de Trump realizó un movimiento a favor de destrabar el problema entre los mercados regulados de cannabis y la industria bancaria. El secretario de Tesoro de EEUU, Steven Mnuchin, sostuvo ante el Congreso que “quiere encontrar una solución para asegurarse de que las empresas (de cannabis) que operan en efectivo puedan acceder a una institución de depósito seguro”<sup>35</sup>. Mnuchin adujo dos grandes motivos para destrabar la incompatibilidad entre el sistema financiero y el mercado de cannabis: 1. brindar seguridad a quienes operan en el mercado, y 2. la posibilidad de recaudar impuestos del sector. No cabe duda que detrás del enfrentamiento entre los bancos (regidos por leyes federales) y los estados que han regulado el mercado recreativo y medi-

cial de cannabis hay también un conflicto de intereses económicos. La prohibición federal no guarda relación con la protección de la salud (a diferencia del cannabis, la evidencia científica muestra que, aunque las industrias legales del alcohol y del tabaco causan numerosas muertes de consumidores, pueden operar con la industria bancaria) ni con la prevención del delito (el mercado de cannabis es relativamente amigable y se basa en relaciones de confianza, en tanto la criminalidad está asociada al consumo de un producto de venta libre de mercado como es el alcohol). Es difícil descifrar en qué criterios y evidencias se basa la ubicación del cannabis en la lista 1 de sustancias prohibidas a nivel federal, aquella reservada para las sustancias altamente peligrosas para la salud. Ello ha conducido a que en EEUU cohabiten dos tipos de discursos e intereses según la institución de que se trate: por un lado, el Departamento de Justicia ha renovado el combate al consumo de cannabis por medio de la revocación del *Cole-Memo*, autorizando a partir de enero de 2018 a los fiscales a investigar todo lo relacionado con el uso de la sustancia; y por otro lado, considerando que durante 2017 el mercado de cannabis movió más de US\$ 10.000 millones, el Tesoro prefiere analizar las cifras que se podrían recaudar en impuestos provenientes del mercado regulado y a partir de allí buscar una solución a la incompatibilidad con el sistema bancario<sup>36</sup>. A nivel normativo, la enmienda *Rohrabacher-Blumenauer* solo refiere al mercado medicinal; a diferencia del *Cole Memo* que no distinguía entre los dos tipos de mercados. A partir de la revocación del último, el mercado recreativo de cannabis se encuentra totalmente desprotegido y a merced

31 <https://www.thompsoncoburn.com/insights/blogs/tracking-cannabis/post/2017-05-31/interpreting-the-renewed-rohrabacher-farr-amendment-a-loophole-for-enforcement>. (último acceso el 21.02.2018).

32 <https://www.thompsoncoburn.com/insights/blogs/tracking-cannabis/post/2018-02-06/big-month-ahead-for-federal-cannabis-policy-in-congress>. (último acceso el 21.02.2018).

33 <https://www.thompsoncoburn.com/insights/blogs/tracking-cannabis/post/2015-11-30/california-marijuana-dispensary-scores-victory-against-doj-but-how-long-will-it-last->. (último acceso el 21.02.2018).

34 “In *U.S. v. Marin Alliance for Medical Marijuana*, the U.S. District Court for the Northern District of California found that the DOJ could only enforce the Controlled Substance Act in California insofar as entities were violating state law”. <https://www.thompsoncoburn.com/insights/blogs/tracking-cannabis/post/2017-05-31/interpreting-the-renewed-rohrabacher-farr-amendment-a-loophole-for-enforcement>. Fue archivada una demanda de inconstitucionalidad contra la ley del Estado de Colorado que alegaba que cannabis del mercado regulado traspasaban las fronteras de los estados vecinos. Ver Leon, Kenneth, /Weitzer, Ronald, “Marijuana Legalization: Comparing Recent Ballot Initiatives”, Marion/Hill (Eds), *Legalizing Marijuana. A Shift in Policies Across America*, Carolina Academic Press, Durham, 2016, p. 111.

35 [https://www.elpais.com.uy/informacion/trump-nuevo-aliado-uruguayo-marihuana.html?utm\\_source=news-el-pais&utm\\_medium=email&utm\\_term=Trump,%20el%20nuevo%20aliado%20uruguayo%20en%20marihuana&utm\\_content=07022018&utm\\_campaign=EL%20PAIS%20-%20Resumen%20Matutino](https://www.elpais.com.uy/informacion/trump-nuevo-aliado-uruguayo-marihuana.html?utm_source=news-el-pais&utm_medium=email&utm_term=Trump,%20el%20nuevo%20aliado%20uruguayo%20en%20marihuana&utm_content=07022018&utm_campaign=EL%20PAIS%20-%20Resumen%20Matutino), (último acceso el 20.02.2018).

36 [https://www.elpais.com.uy/informacion/trump-nuevo-aliado-uruguayo-marihuana.html?utm\\_source=news-el-pais&utm\\_medium=email&utm\\_term=Trump,%20el%20nuevo%20aliado%20uruguayo%20en%20marihuana&utm\\_content=07022018&utm\\_campaign=EL%20PAIS%20-%20Resumen%20Matutino](https://www.elpais.com.uy/informacion/trump-nuevo-aliado-uruguayo-marihuana.html?utm_source=news-el-pais&utm_medium=email&utm_term=Trump,%20el%20nuevo%20aliado%20uruguayo%20en%20marihuana&utm_content=07022018&utm_campaign=EL%20PAIS%20-%20Resumen%20Matutino), (último acceso el 21.03.2018).

de la voluntad del Departamento Federal de Justicia y de los criterios individuales de los fiscales estatales.

8. En EEUU la literatura especializada sostiene que la única solución para el problema del cannabis es la remoción por parte del Congreso de la sustancia de la lista 1 (adonde están los estupefacientes que provocan mayor daño a la salud, peligro de dependencia y no tienen uso medicinal) para ser ubicada en la lista 2, junto a las sustancias controladas y las que tienen un uso medicinal<sup>37</sup>. A partir de 2016 varios miembros del Congreso han intentado sin éxito convencer a la *Drug Enforcement Agency* (DEA) para lograr esta reclasificación. La negativa se basa en que la Administración de Alimentos y Medicamentos (*Food and Drug Administration*) aún no ha aportado evidencias científicas suficientes que avalen esta reclasificación<sup>38</sup>. En opinión de los juristas, la contradicción entre los modelos regulados estatales y la ley federal ha provocado una crisis a nivel constitucional<sup>39</sup>. La situación no es clara porque la Constitución nada dice acerca de la regulación de las drogas por motivos medicinales o recreativos, de modo que por la 10ª Enmienda esta sería un área propia de la regulación de cada uno de los Estados de la federación. Sin embargo, por otro lado, según el Art. VI.2 en caso de conflicto entre leyes, debe primar la ley nacional (*supremacy clause*). Ese punto muerto al que se ha llegado en este enfrentamiento entre leyes estatales y

leyes federales explica la crisis constitucional en la que se encuentra el sistema federal de los EEUU<sup>40</sup>.

9. Del análisis de la situación política actual en los EEUU se observa que a nivel federal hay un discurso protector y amigable para el mercado medicinal y un discurso combativo hacia el mercado recreativo<sup>41</sup>. Por su parte, los estados que han regulado el mercado recreativo reciben importantes ingresos tributarios derivados de las ventas, por lo que han buscado la forma de que dichos mercados se mantengan operativos aun cuando tengan que prescindir del sistema financiero y bancario.

### III. PANORAMA NACIONAL: EL MERCADO REGULADO DE CANNABIS EN URUGUAY

10. La Ley 19.172 de 2013 reguló el mercado de cannabis medicinal, industrial (cañamo) y recreativo. Para ello, a nivel internacional, Uruguay se enfrentó decididamente al sistema internacional de prohibición de drogas<sup>42</sup> al que exigió una interpretación de la política y de las convenciones que considere también a los tratados de derechos humanos<sup>43</sup> y, a nivel local, reguló administrativamente las vías de acceso y hasta creó “manuales de actuación” para la policía con el fin de brindar mayor seguridad a los consumidores<sup>44</sup>. La creación de dicho mercado fue anunciada en 2012 como una de las 13 medidas que el gobierno se proponía implementar para lograr una mejora de la convivencia ciudadana y el

37 Comunicación personal del autor con los Dres. Rosalie Liccardo Pacula y Beau Kilmer de RAND Drug Policy Research Center, <https://www.rand.org/>. (20.01.2018).

38 “An alternative to extending protection to the legal cannabis industry in the U.S. is the re-classification of cannabis from Schedule I of the Controlled Substances Act. However, an effort by several members of Congress in 2016 to convince the DEA to reschedule failed in large part due to the FDA's opinion that there was insufficient clinical evidence to support reclassification or de-scheduling”. <https://www.thompsoncoburn.com/insights/blogs/tracking-cannabis/post/2018-01-04/recreational-marijuana-shake-up-sessions-revokes-cole-memorandum>, (último acceso el 21.03.2018).

39 Oliver, Willard, “Federalism and US Marijuana Laws: A Constitutional Crisis”, cit, pp. 3-15.

40 Ibidem, pp. 8, 9 y 13. También Caulkins, Jonathan/Hawken, Angela/Kilmer, Beau/Kleiman, Mark, *Marijuana Legalization. What everyone needs to know*, Oxford University Press, New York, 2012, pp. 185 y ss.

41 Debe tenerse en cuenta que ambos tipos de mercado ya han tenido conflicto de intereses. Participantes del mercado medicinal han intentado obstaculizar algunos propósitos del mercado recreativo porque compiten con intereses económicos del mercado medicinal. En California se estima ganancias del mercado medicinal en el orden de \$ 1,3 billones anuales con una recaudación impositiva de \$ 105 millones. En Colorado y Washington la recaudación impositiva por el mercado recreativo alcanza los \$ 22 y \$ 25 millones. Ver Leon, Kenneth/Weitzer, Ronald, “Marijuana Legalization: Comparing Recent Ballot Initiatives”, cit., p. 92.

42 Jelsma, Martin, “INCB vs Uruguay: the art of diplomacy”, <https://www.tni.org/en/article/incb-vs-uruguay-the-art-of-diplomacy-0>; Von Hoffmann, Jonas, “The international dimension of drug policy reform in Uruguay”, *International Journal of Drug Policy*, 34, 2016, p. 30. <https://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-responde-onu-exige-actualice-estrategia-antidrogas.html>, (último acceso el 11.04.2018).

43 Estrategia Nacional para el abordaje del problema Drogas 2016.2020, JND, pp. 11 y ss, <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/doctrina43806.pdf>; [http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1690:uruguay-confirma-estrategia-sobre-marihuana-ante-organismo-de-la-onu&catid=14:noticias&Itemid=59](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1690:uruguay-confirma-estrategia-sobre-marihuana-ante-organismo-de-la-onu&catid=14:noticias&Itemid=59); AAVV, *Percepciones institucionales sobre los alcances de la implementación de la ley de regulación de marihuana*, Open Society Foundation/Friedrich Ebert Stiftung, Setiembre 2014, Montevideo, p. 14.

44 [https://www.minterior.gub.uy/images/stories/ProtocoloCannabis\\_doblepagina.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/stories/ProtocoloCannabis_doblepagina.pdf), (último acceso el 21.04.2018).

combate a la criminalidad<sup>45</sup>. Uruguay vivía una sensación de inseguridad pública muy alta, no solo debido a que ya habían tomado notoriedad la presencia de *sicarios* y la modalidad del *ajuste de cuentas* entre miembros de bandas rivales del mercado negro de drogas<sup>46</sup>, sino también por la comisión de crímenes comunes violentos contra la propiedad y contra las personas, que habían tenido alta repercusión mediática con la transmisión del video de la muerte de un trabajador de un bar en manos de un delincuente solitario<sup>47</sup>. Este clima de miedo y violencia fue el marco en el que el gobierno ofrece como una medida para controlar la criminalidad la separación de la política pública en materia criminal en la prevención y represión de drogas duras y drogas blandas<sup>48</sup>, siguiendo de algún modo la *línea experimental* de separación de mercados en la que habían incurrido países como Holanda<sup>49</sup>. Según se comunicó en foros internacionales: “Sus principales objetivos son la separación de los mercados de drogas, la lucha contra

el narcotráfico, y la inclusión social al dejar de criminalizar al consumidor”<sup>50</sup>.

De los datos objetivos que hemos recogido del sistema penal uruguayo en los años 2009 y 2014 surge que la droga dura más vinculada a la violencia es la pasta base de cocaína (crack)<sup>51</sup> debido a su fácil acceso, bajo precio, alto poder adictivo y gran poder de destrucción del organismo del consumidor problemático<sup>52</sup>. Para esta droga se planteó una política criminal de endurecimiento del derecho penal; mientras que para el cannabis —históricamente un mercado más pacífico— se proponía un sistema de producción, transporte y venta totalmente regulado por el Estado.

11. Según la encuesta nacional de hogares de 2014 hay un universo de aproximadamente 160.000 consumidores de cannabis<sup>53</sup>. Allí se constata que “El 23,3% de las personas de entre 15 y 65 años ha consumido marihuana alguna vez en su vida, en tanto un 9,3% declara que consumió la sustancia en los últimos 12 meses

45 Repetto, Lorena, “Regulación del cannabis: ¿Un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública”, pp. 13 y ss, <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2015/04/8-Repetto.pdf>; <http://monitorcannabis.uy/estrategia-por-la-vida-y-la-convivencia/>, (último acceso el 21.03.2018).

46 Preguntado el ex Secretario Ejecutivo de la JND, Julio Calzada, “¿Cómo se gestó la regulación del mercado de la marihuana?”, respondió: “Básicamente porque detectamos un aumento inédito de la criminalidad asociada al narcotráfico, con fenómenos como el sicariato y los ajustes de cuentas. La tasa de muertes violentas en Uruguay pasó de 5 por cada 100.00 habitantes en el 2010 a 7, en el 2012. Esta cifra puede parecer irrisoria en un país como Colombia, pero en Uruguay supone un aumento del 30 por ciento”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13288278>, (último acceso el 30.04.2018).

47 Müller Sienna, Christina/Draper, Guillermo, Marihuana Oficial. Crónica de un experimento uruguayo, Sudamericana, Uruguay, 2017, pp. 107 y s.

48 Sobre la génesis política de la regulación, ver Müller Sienna, Christina/Draper, Guillermo, Marihuana Oficial, cit., pp. 31 y ss.

49 Así se establece en el Proyecto Único de Ley enviado por el Poder Ejecutivo en 2012 al Parlamento para la regulación del mercado de cannabis, <http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/proyecto.pdf>, (último acceso el 26.04.2018). El expresidente José Mujica se refería a la propuesta de regulación como “un experimento sociopolítico frente a un problema tan grave como es el narcotráfico”, [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131210\\_uruguay\\_marihuana\\_legalizacion\\_aprueba\\_diplomacia\\_narco\\_irm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131210_uruguay_marihuana_legalizacion_aprueba_diplomacia_narco_irm). Así como también un “experimento que tiene la simpatía del mundo”, [http://www.milenio.com/cultura/bancos\\_ley\\_regula\\_mariguana-jose\\_mujica-uruguay-financiar\\_farmacias-milenio-noticias\\_0\\_1013898925.html](http://www.milenio.com/cultura/bancos_ley_regula_mariguana-jose_mujica-uruguay-financiar_farmacias-milenio-noticias_0_1013898925.html). De la misma opinión, George, Soros, fundador de la Open Society Foundation y uno de los financistas de la campaña “Regulación Responsable” en Uruguay: “No sabemos cuál es el mejor tratamiento, tenemos que experimentar y Uruguay es uno de los países experimentando... Queremos reducir el daño causado por las drogas y la guerra a las drogas”. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131216\\_george\\_soros\\_marihuana\\_jgc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131216_george_soros_marihuana_jgc), (último acceso el 15.04.2018). Según el senador de la oposición Pedro Bordaberry, la experimentación podría ir en otro sentido: “el interés de Soros podría estar vinculado a negocios de Monsanto, multinacional especializada en siembra y venta de semillas genéticamente modificadas, aunque dijo carecer de pruebas al respecto... Ante esas versiones, Monsanto emitió un comunicado en septiembre negando que tuviera “vinculación con el desarrollo o comercialización de marihuana” o que estuviera trabajando “para patentar una semilla de marihuana transgénica en Uruguay ni en ningún otro lugar del mundo”.” *Ibidem*.

50 Dialogo de Expertos sobre modelos de regulación del cannabis, Transnational Institute (TNI) Federación de Asociaciones de Personas Usuarías de Cannabis (FAC), San Sebastián Donostia, 24 y 25 de octubre de 2014, <https://www.tni.org/files/download/informefinalsensebastian.pdf>.

51 Esto también se constata en un reciente estudio de la JND realizado en la “emergencia” de un hospital público. [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/III\\_Estudio\\_Emergencias\\_Hospital\\_Pasteur\\_web.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/III_Estudio_Emergencias_Hospital_Pasteur_web.pdf).

52 [https://www.mpicc.de/en/forschung/forschungsarbeit/kriminologie/legalization\\_cannabis\\_uruguay.html](https://www.mpicc.de/en/forschung/forschungsarbeit/kriminologie/legalization_cannabis_uruguay.html).

53 [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/201609\\_VI\\_encuesta\\_hogares\\_OUD\\_ultima\\_rev.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/201609_VI_encuesta_hogares_OUD_ultima_rev.pdf), p. 63, (último acceso el 27.04.2018). Según el IRCCA, que toma como base el mismo documento, el universo de consumidores es de 147.000. <http://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2018/04/InformeMercadoReguladoCannabis-05abr2018.pdf>, p. 2, (último acceso el 27.04.2018).

(161.000 personas) y un 6,5% en los últimos 30 días<sup>54</sup>. El informe habla de 21.255 consumidores diarios, la mitad de los cuales tendrían un consumo problemático<sup>55</sup>.

12. El Estado asume: “el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere” (Art. 2 Ley 19.172). Para controlar todos estos procesos y ejercer de policía y juez en lo administrativo y administrativo-sancionador el Art. 17 crea el IRCCA como persona jurídica de derecho público no estatal<sup>56</sup>. La ley establece tres vías para el acceso al cannabis: 1. Autocultivo; 2. Membresía en club cannabico y 3. Adquisición en farmacias. Los usuarios deben registrarse y escoger solo una de estas tres vías. Este acceso solo es permitido a mayores de 18 años y residentes legales en Uruguay, quienes podrán acceder hasta a 480 gramos anuales (40 gramos mensuales). La producción en manos de licenciatarios privados es controlada en cantidad y calidad por el IRCCA.

13. A la fecha de escribir este trabajo se encuentran registrados: 8.490 auto cultivadores, 92 clubes de membresía (compuestos por entre 15 y 45 miembros) y 23.613 adquirentes<sup>57</sup>.

14. La venta monopólica no ha estado exenta de complicaciones relacionadas con la producción y el abastecimiento. El IRCCA permite a los licenciatarios que producen el cannabis regulado un máximo de 4 toneladas anuales, lo que según cálculos de los investiga-

dores nucleados en el Monitor Cannabis permite apenas cubrir las necesidades de 8.333 consumidores<sup>58</sup>. El abastecimiento se produce cada 15 días con hasta dos kilos por entrega en las 12 farmacias que lo dispensan en todo el país (5 de ellas en Montevideo). Para que todos los consumidores registrados pudieran acceder a los 40 gramos mensuales, el mercado regulado debería ofrecer ochocientos (800) centros de dispensación del producto<sup>59</sup>. Esto sugiere que la cobertura del sistema (producción, distribución y puntos de venta) debe ser rápidamente ampliada porque deja a consumidores legales desabastecidos e insatisfechos, quienes posiblemente se vuelquen al mercado gris o negro para adquirir el producto. Es importante tener en cuenta que un mercado regulado en régimen monopólico requiere de un estricto sistema de control y vigilancia para evitar la desviación del producto legal y su distribución en forma ilegal, pues la conformación de mercados grises es propia de los regímenes monopólicos, tal como ha sucedido con el alcohol o los juegos de lotería, por poner algunos ejemplos manejados por la doctrina especializada<sup>60</sup>. Según cálculos de Monitor Cannabis realizados en 2017, si todas las personas registradas para acceder al producto por las tres vías autorizadas recibieran sus 40 gramos mensuales, el mercado regulado le habría quitado al mercado negro el 50% de la demanda anual de cannabis del Uruguay, lo que equivale a 22,5 millones de dólares que dejarían de ingresar a las cuentas de los operadores del mercado negro<sup>61</sup>. La prensa internacional dice que “el sistema está colapsando, ya que la producción no sigue el ritmo de la demanda”<sup>62</sup>. Por

54 *Ibidem*, p. 63.

55 *Ibidem*, pp. 68 y 70.

56 Ver Cajarville, Juan, “Régimen jurídico administrativo de la marihuana”, Gutiérrez (Dr), La regulación del cannabis en Uruguay, fcu, Montevideo, 2016, pp. 62 y ss.

57 <http://www.ircca.gub.uy/adquirentes-de-cannabis/>, (Último acceso el 27.04.2018).

58 <http://monitorcannabis.uy/un-ano-de-avances-y-oportunidades/>, (Último acceso el 27.04.2018).

59 *Ibidem*.

60 Caulkins, Jonathan/Hawken, Angela/Kilmer, Beau/Kleiman, Mark, Marijuana Legalization, cit, pp. 194, 221 y ss.

61 Según cálculos de la Asociación Uruguaya de Estudios Cannabicos el 80% del mercado uruguayo está compuesto por cannabis de origen paraguayo. Ramsey, Geoffrey, Uruguay: Marijuana, Organized Crime and the Politics of Drugs, July 2013, p. 6, [https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/uruguay\\_legalization.pdf](https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/uruguay_legalization.pdf), (último acceso el 15.04.2018). Luego de la regulación el mercado negro ha aumentado su volumen, principalmente desde Brasil, con cuya frontera existe un recrudescimiento de la violencia entre distintos grupos criminales. “Según dijo una fuente de la policía del país norteamericano a El Observador, desde 2016 se produjo un importante incremento en las cantidades de marihuana incautada en rutas brasileñas que tenía como destino Uruguay. Si antes la Policía Federal de Brasil lograba decomisar hasta cinco kilos por operativo, en los últimos procedimientos se llegó a incautar hasta 400 y 500 kilos. En lo que va de 2018 ya lograron quitarle a los narcotraficantes 1,5 toneladas de cannabis. Esta cantidad supone que los grupos de narcotraficantes están empezando a mover mayor cantidad de dinero, y que el negocio se está haciendo más redituable ya que saben que lo que logran retener es apenas un porcentaje mínimo de lo que pasa por la frontera.”. [https://www.elobservador.com.uy/las-dos-caras-pele-el-narcotraficante-asesinado-el-chuy-n1223433?utm\\_source=planisys&utm\\_medium=EO-TitularesMatutinos&utm\\_campaign=EO-TitularesdelaMañanaFinesdesemana2018&utm\\_content=12&utm\\_channel=EO-TitularesMatutinos](https://www.elobservador.com.uy/las-dos-caras-pele-el-narcotraficante-asesinado-el-chuy-n1223433?utm_source=planisys&utm_medium=EO-TitularesMatutinos&utm_campaign=EO-TitularesdelaMañanaFinesdesemana2018&utm_content=12&utm_channel=EO-TitularesMatutinos), (último acceso el 14.04.2018).

62 [https://elpais.com/internacional/2018/04/16/mundo\\_global/1523868317\\_283821.html](https://elpais.com/internacional/2018/04/16/mundo_global/1523868317_283821.html), (último acceso el 27.04.2018).

su parte el IRCCA informa que el mercado regulado ya involucra al 23% de las personas que la política desea alcanzar. Este cálculo se realiza contando no solo a los consumidores registrados sino también a otras dos personas que supuestamente accederían al cannabis por medio de autocultivadores y miembros de clubes y a una persona más que accedería por medio de adquirentes en farmacias. Contando a todo este universo posible de consumidores que acceden a cannabis regulado, el IRCCA sostiene que a menos de un año de puesto en funcionamiento todo el mercado este ya alcanza al 54% de los consumidores<sup>63</sup>. En el período entre el 19.07.2017 y el 05.04.2018 se realizaron 150.431 transacciones de paquetes de 5 gramos de cannabis, con un total de 752.155 gramos vendidos legalmente al 75,8% de los consumidores registrados<sup>64</sup>. Cada paquete tiene un valor de \$ 200 Pesos Uruguayos (al 27.04.2018 aprox. \$ 6 Euros), de modo que el monto total de transacciones asciende a \$ 902,580 Euros. Estas cifras que no llegan al millón de Euros muestran la dimensión real del mercado regulado uruguayo en su máxima potencia, según las condiciones actuales de mercado.

#### IV. EL MERCADO REGULADO DE CANNABIS: ENTRE LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA LAS DROGAS Y EL LAVADO DE DINERO, LA DEFENSA DE LA SOBERANÍA Y LA INJERENCIA EXTRANJERA

15. Los bancos de EEUU cierran las cuentas de los operadores del mercado regulado de cannabis para evitar incurrir en el delito de lavado de dinero, porque se trata de una sustancia prohibida que torna ilícito todas las transacciones relacionadas con la misma. Trasladando la misma lógica a los bancos uruguayos, ella tiene sentido en el caso del dinero generado en el mercado negro o para quienes formando parte del mercado regu-

lado operan por fuera de la regulación (mercado gris)<sup>65</sup>. A diferencia de EEUU, que prohíbe a nivel federal toda comercialización de la sustancia, en Uruguay ella es permitida dentro del mercado regulado. El lavado de dinero ha estado desde el principio vinculado a la lucha contra el narcotráfico. Los estándares internacionales en la lucha contra el lavado de activos surgen de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), del que Uruguay forma parte. Estas recomendaciones se dictaron a principios de los años 90 para luchar contra la utilización de los sistemas financieros en la reintroducción del dinero proveniente del tráfico ilícito de drogas. Es un hecho conocido que la industria bancaria ha sido constantemente utilizada mediante engaño o de forma *amigable* por distintos traficantes (operadores de los mercados ilegales) para reintroducir sus ganancias billonarias en los flujos económicos legales<sup>66</sup>. Ante esta situación, el ordenamiento jurídico nacional de los EEUU y el ordenamiento financiero internacional han reaccionado de forma tímida y descendiente con los infractores, de modo que son muy pocos los bancos que han sido investigados y sancionados proporcionalmente a su participación en la reiterada y constante comisión de estos delitos, que reportan cuantiosas ganancias a quienes en ellos participan<sup>67</sup>. Por su parte, las políticas bancarias relacionadas con la prohibición de operar con mercados de drogas hay que vincularlas con determinada política de imposición normativa de lo internacional a lo nacional (Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988, Convención sobre Financiación del Terrorismo de 1999, Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000), que fueron pensadas con base en ciertas razones procedimentales para facilitar la persecución internacional de quienes cometen delitos de tráfico transnacionalmente, con el objetivo de recuperación de los capita-

63 <http://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2018/04/InformeMercadoReguladoCannabis-05abr2018.pdf>, p. 2.

64 *Ibidem*, p. 7.

65 He adoptado una diferenciación entre el mercado negro, que comercializa un producto de origen totalmente ilícito, y el mercado gris, que es aquel que estando regulado (mercado blanco) comercializa un producto que no está autorizado a comercializar. Según Boyd y Peters en el mercado gris se distribuyen o comercializan ilegalmente los productos que fueron legalmente producidos. Ver Boyd, Thomas/Peters, Okleschen, "The underground mall: An investigation of factors influencing gray market consumption", *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol. 34, 2, 2006, pp.106-120. Esta posibilidad ya había sido prevista en los EEUU, pues una de las preocupaciones de quienes regularon el modelo de Colorado era la posible desviación de cannabis producido por auto-cultivadores al mercado regulado en manos de licenciatarios privados. Ver Pardo, Bryce, "Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay", *International Journal of Drug Policy*, 25, 2014, p. 734. Sirva como ejemplo, las "catas" de cannabis ofrecidas por clubes a turistas. <http://www.búsqueda.com.uy/nota/turistas-apelan-aplicaciones-y-tours-para-catar-marihuana-uruguay/ls-283-356d86e01a49a9255822>, (último acceso el 14.03.2018).

66 <https://www.forbes.com/sites/afontevvecchia/2012/07/16/hsbc-helped-terrorists-iran-mexican-drug-cartels-laundery-money-senate-report-says/#6ce9cb4d5712>, (último acceso el 04.01.2018).

67 <http://www.reuters.com/article/us-hsbc-probe-idUSBRE8BA05M20121211>, (último acceso el 11.03.2018).

les evadidos. Estas políticas no incluyeron en su diseño la posible participación o colaboración delictiva de los bancos en los procesos de lavado de dinero, sino que fueron pensadas para combatir a los mercaderes ilegales ajenos al mundo financiero. “Según la política criminal los autores de conductas de lavado de dinero que pueden afectar el ámbito socio económico son aquellos que forman parte de la denominada *Criminalidad Organizada*, que según los organismos internacionales de contralor mueven cifras millonarias de capitales ilícitos. Esta visión reduccionista alimentada también por el Banco Internacional de Pagos de Basilea (*Circular Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering, BIS 988*) favorece a la política de “guerra” y permite construir la imagen del “enemigo” fuera del sistema financiero, como si se tratara de un outsider del que el sistema se tiene que proteger”<sup>68</sup>. ¿Existe conocimiento e información oficial por parte de UNODOC de cuánto dinero obtenido por los mercados ilegales de drogas son “reintroducidos” en los mercados legales a través de los bancos?<sup>69</sup> La política de prohibición fue pensada para acabar con la oferta de drogas, como si fuera posible un mundo carente de *mercados donde obtenerlas*, sin tomar en cuenta los datos de la realidad recogidos a través del tiempo por la propia UNODOC, que indican que a pesar de toda prohibición la demanda es enorme y persistente en el tiempo. Esta política prohibicionista liderada por los Tratados de Naciones Unidas no ha sido exitosa en el

combate de los mercaderes ilegales, sino que ha conducido justamente a que el mercado de cannabis dependa de las condiciones impuestas por el crimen organizado, que aumenta millonariamente sus ganancias debido a la prohibición de acceso a un producto que tiene gran demanda. Hay autores que sugieren que desde décadas el narcotráfico ha estado estrechamente vinculado al sistema bancario, con el objetivo de reintroducir los dineros habidos ilícitamente en el flujo de la economía legal<sup>70</sup>. La Criminología explica exhaustivamente esta relación entre los grupos criminales y los grupos legales que cooperan para reintroducir los bienes y ganancias ilícitas en la economía legal, utilizando justamente el ejemplo de los narcotraficantes y los bancos<sup>71</sup>. Se conocen casos en los que los criminales fundaban sus propios bancos para el proceso de lavado de dinero, como sucede con la mafia y los grupos criminales organizados rusos<sup>72</sup>. Para despejar rastros del origen ilícito del dinero los bancos cumplen un papel esencial moviéndolo por diversas cuentas en varias jurisdicciones<sup>73</sup>. Si esta vinculación existiera los ingresos del mercado ilegal de drogas beneficiarían no solo a los narcotraficantes, sino a todo un conglomerado de grupos, personas o sistemas, que nos permitiría albergar la sospecha de que la política internacional prohibicionista de algún modo termina siendo funcional a intereses e interesados para que ese orden de cosas se mantenga<sup>74</sup>. Según recientes investigaciones en mercados ilegales, surge que en el mercado financiero los actos ilegales se producen en

68 Galain, Palermo, Pablo, “Lavado de activos en Uruguay: una visión criminológica”, p. 350, <http://cedpal.uni-goettingen.de/data/publicaciones/2015/LavadoCompliance.pdf>.

69 <http://www.proceso.com.mx/429817/hsbc-lavo-cerca-de-900-mdd-del-crimen-organizado-denuncian-en-eu>; <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Expira-sentencia-contra-HSBC-por-caso-de-cartel-mexicano-20171211-0056.html>; [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/07/120717\\_hsbc\\_mexico\\_narco\\_lavado\\_dinero\\_irm](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/07/120717_hsbc_mexico_narco_lavado_dinero_irm), (último acceso el 15.10.2017).

70 Fernández Carrasquilla se refiere al poder económico del narcotráfico en los países andinos, con el que “han enloquecido la economía informal; contribuido al desaforado ritmo de la inflación; determinado múltiples fluctuaciones en el precio del dólar; corrompido gran cantidad de funcionarios de todos los niveles; estimulado el comercio bancario internacional de dinero (Miami, New York, Panamá, Bahamas, Islas Caimán, Hong Kong, Londres, Japón, Canadá, Suiza)”. Según este autor “ya en 1978 más de 200.000 y en 1983 por lo menos 300.000 millones de “dólares sucios” salían de los Estados Unidos, por concepto de drogas ilícitas, para ser “lavados” a través de diversos mecanismos de la banca internacional que tenía en Suiza su meca”. Fernández Carrasquilla, Juan, “Hacia una alternativa para la política de las drogas en América Latina”, Fernando Velázquez (Ed), *Drogas. Problemática actual en España y América*, Temis, Bogotá, 1989, pp. 183 y s.

71 Von Lampe, Klaus, *Organized Crime. Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance*, Sage, Los Angeles, 2016, pp. 238 y ss., 242.

72 Sobre el tema: <http://web.stanford.edu/group/sias/cgi-bin/smunc/wp-content/uploads/2014/10/Russia-BG-Final.pdf>, (último acceso el 02.05.2018). Von Lampe recuerda el caso de los *vory v zakone* o *thieves in law* (algo así como *fraternidad de ladrones*), que establecían sus propios bancos en Rusia para la colocación de millonarias sumas y la inversión en sociedades comerciales. *Ibidem*, p. 249.

73 *Ídem*.

74 En ese sentido el ex Presidente Jose Mujica dejaba abierto un cuestionamiento: “yo no quiero creer que el sistema financiero trabaja para el narcotráfico, para las bocas de venta”. <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1341799-jose-mujica-advierte-si-se-tranca-la-venta-de-marihuana-queda-trancado-el-parlamento>, (último acceso el 26.08.2017).

el contexto de organizaciones completamente legales y dentro de las estructuras de mercado<sup>75</sup>. El mercado internacional de diamantes permite explicar las relaciones entre lo legal y lo ilegal con mayor detenimiento. Recordemos que la industria armamentista tiene operadores legales e ilegales, que necesitan de conflictos violentos (demanda) para satisfacer con su oferta, entre ellos, la guerra contra las drogas en un contexto bélico como el que tuvo Colombia durante décadas. En la guerra contra las drogas, los conflictos armados y la política internacional pueden llegar a ser funcionales al mantenimiento sostenido de algunos mercados legales e ilegales como, por ejemplo, el narcotráfico o la venta de armas. Las prohibiciones y la ausencia de mercados regulados dejan el abastecimiento totalmente en las manos del mercado negro, cuyas ganancias no benefician a la población (sino en todo caso a funcionarios corruptos y a operadores financieros inescrupulosos), distorsionan a la economía nacional, debilitan el principio del estado de derecho, lesionan los derechos humanos, aumentan el grado de violencia para resolver las disputas dentro del mercado y provocan una crisis de valores en las sociedades en las que actúan para satisfacer la demanda<sup>76</sup>.

16. Ahora bien, a pesar de las exigencias supranacionales, los marcos legales, administrativos, operacionales y los sistemas financieros no son idénticos, de modo que cada país toma las medidas que considera necesarias para dar *cumplimiento* a la prevención del lavado y de la financiación del terrorismo. Como punto de partida hay que decir que se trata de recomendaciones que los países adoptarán según las características normativas y fácticas nacionales, esto es, adaptadas a sus circunstancias particulares para la identificación de riesgos. Siguiendo esta línea de razonamiento, aquello que a nivel federal en los EEUU su comercialización está prohibida, en Uruguay está legalmente permitido. De este modo, en Uruguay la discusión debería centrarse únicamente en las exigencias de contralor del origen del dinero para verificar si su procedencia es legal o ilegal, esto es, de qué mercado proviene.

En sus recomendaciones, el GAFI exhorta a que las instituciones financieras estén obligadas a verificar la identidad de sus clientes y de su actividad comercial, así como terminar la relación comercial con el cliente en caso de que no puedan corroborar la identidad y la naturaleza de su actividad comercial. La Ley 19.484 de 05.01.2017 de transparencia fiscal (promovida por la OCDE y el GAFI) puso fin a las facilidades que ofrecía Uruguay en materia de inversiones de capital y de seguridad bancaria (secretismo). La adaptación total a las exigencias internacionales se produjo el 20.12.2017 con la sanción de la Ley 19.574 “de lucha contra el lavado de activos”, que, entre otras cosas, creó la defraudación tributaria como delito precedente del lavado y aumentó el número de sujetos obligados (posición de garante), al punto de ser considerados como socios del estado en la lucha por mayor transparencia financiera<sup>77</sup>. Todos estos controles exigidos por los órganos de contralor internacional de las finanzas son fácilmente realizables en el mercado regulado uruguayo. En realidad, estos controles preventivos se realizan a través de los programas de *compliance* que permiten determinar el origen del dinero para despejar las dudas de toda ganancia que no proviniera del mercado regulado de cannabis. En el caso uruguayo, estamos ante un mercado sometido a un estricto contralor registral de los consumidores y expendedores, así como ante un sistema de estricto control de las licencias y cantidades de producción autorizadas por el IRCCA, lo que hace que no sea imposible determinar el origen y los montos de dinero que provienen del mercado regulado. Las dos empresas licenciatarias encargadas de la producción del cannabis que abastece el mercado recreativo pagan una tasa anual fija por la licencia, tienen una limitante en la producción mensual, un rendimiento anual similar al de los productores agropecuarios del 15% de rentabilidad y deben pagar impuestos equivalentes al 10% de las ventas de su producción al estado. Las farmacias, por su parte, están exentas de pagar impuestos y reciben una ganancia del 30% de las ventas, esto es, para el cannabis utilizan el mismo régimen que con los me-

75 Beckert, Jens, “The black markets as a grey zone”, p. 71, [https://www.mpg.de/9093473/W005\\_culture\\_society\\_070-077.pdf](https://www.mpg.de/9093473/W005_culture_society_070-077.pdf), (último acceso el 15.04.2018).

76 El caso de México permite explicar esto en profundidad. Ver Olásolo, Héctor/Galain Palermo, Pablo, Los desafíos del Derecho Internacional Penal. Atención especial a los casos de Argentina, Colombia, España, México y Uruguay, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 156 y ss. En el caso del Cartel de Sinaloa, continúa obteniendo la mitad de sus ganancias del tráfico del cannabis. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/12/drug-baron-howard-marks-mr-nice-violent-mafia>, (último acceso el 17.04.2018).

77 Galain Palermo, Pablo, “Lavado de activos en Uruguay: ¿Cómo y hasta dónde dirigir la política criminal internacional de lucha contra enemigos cuando se trata de los amigos?”, de próxima publicación.

dicamentos<sup>78</sup>. Además, todas las compras y ventas se realizan mediante facturación con intermediación del IRCCA<sup>79</sup>. Los consumidores adquirentes del producto están oficialmente registrados y pueden adquirir hasta 40 gramos mensuales, de un producto que tiene un valor fijo. El IRCCA accede a los registros de los que surgen la cantidad de transacciones mensuales. Quizás no exista en Uruguay un control del origen del dinero y de los montos totales de las transacciones más exhaustivo y preciso que el que pueda provenir de este mercado regulado. Si pensamos que uno de los objetivos fundamentales de las recomendaciones anti lavado es fomentar la transparencia, aumentar los controles y facilitar la cooperación internacional, llama la atención que las autoridades uruguayas no hayan comunicado esta situación de estricta regulación y contralor a las autoridades bancarias federales de los EEUU, para evitar que surgiera en la praxis uruguaya el mismo problema entre los bancos y la industria del cannabis, que desde años atrás venía aconteciendo en los mercados regulados norteamericanos. Esta omisión y falta de previsión debe ser considerada un grave defecto del proceso de implementación del mercado regulado en Uruguay.

17. A nivel nacional los operadores del mercado *regulado* y especialmente *controlado* administrativamente no deberían tener problemas para realizar transacciones comerciales dentro de este sistema. Sin embargo, bancos privados y estatales han decidido cerrar sus puertas al mercado regulado por el temor de perder sus corresponsalías en los EEUU, con las que operan en dólares a nivel internacional. Para el sistema finan-

ciero uruguayo las normas que regulan la actividad bancaria parecen estar por encima de las normas que regulan temas de salud pública, seguridad pública y los derechos humanos, que fue el argumento utilizado por Uruguay para la defensa de la Ley 19.172 ante los organismos de la ONU encargados de la política de drogas (en Viena, UNODOC, y en New York, UNGASS 2016)<sup>80</sup>. Ante esta situación, y como consecuencia de los reclamos públicos del ex Presidente y actual Senador José Mujica para que no se concrete un *boicot*<sup>81</sup> al sistema regulado por parte del gobierno actual<sup>82</sup>, el Ministro de Economía —Danilo Astori— sostuvo que hay que buscar un *equilibrio* entre la norma nacional y las regulaciones bancarias que siguen directivas internacionales o, incluso, las normas federales de EEUU<sup>83</sup>. Entre quienes piensan soluciones solo en el contexto de EEUU, están aquellos que sugieren que la solución podría estar en un banco comercial estatal dedicado exclusivamente a la industria cannábica. En Uruguay, el BROU tiene esta naturaleza, y a pesar de que en Uruguay la venta regulada de cannabis para uso medicinal, industrial y recreativo es totalmente legal, aquel se rehúsa a brindar servicios bancarios a sus operadores aduciendo criterios meramente comerciales y económicos que no se basan en el Derecho uruguayo, sino en el derecho norteamericano. Desde un punto de vista jurídico y de jerarquía de las normas cabe preguntar: ¿Puede legalmente el BROU cerrar cuentas de actividades legales en Uruguay, basado en que dicha actividad está prohibida por la ley federal de EEUU? Desde el punto de vista político: ¿Cómo debemos entender los

78 Según la prensa “por cada partida de 2 kilogramos de cannabis vendida, las farmacias ganan \$ 20 mil”. <https://www.elobservador.com.uy/gobierno-impulsa-la-creacion-minimercados-marihuana-n1146892>, (último acceso el 17.04.2018). Veinte mil pesos uruguayos equivalen aproximadamente a 570 Euros.

79 Los datos surgen de la comunicación personal con el IRCCA de fecha 10 de abril de 2018.

80 Uruguay promovió la Resolución 51/12 de 2008, que reclamó la adecuación de los instrumentos internacionales de derechos humanos para englobar los aspectos relacionados con las políticas de drogas. Ver también: “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”. Sobre UNGASS 2016, Galain Palermo, Pablo, “El modelo uruguayo de regulación del cannabis”, cit, pp. 348 y ss.

81 Mujica amenazó con “trancar el Senado” si no se soluciona el problema del mercado regulado de cannabis con los bancos. <http://www.montevideo.com.uy/Noticias/Mujica-dijo-que-trancara-todo-el-Parlamento-si-el-Ejecutivo-no-solucionara-problema-con-marihuana-uc352098>. La amenaza de Mujica de ejercer su dominio en el Parlamento para poner trabas al proyecto de bancarización obligatorio del gobierno de Vázquez, fue el desencadenante para que Uruguay decidiera una estrategia política basada en el “lobby” y las relaciones internacionales. Así, rápidamente se designó una delegación para viajar a los EEUU a efectos de “explicar” cómo funciona el mercado regulado de cannabis y “negociar” una salida con los bancos a quienes demostrarán la aplicación de un fuerte *compliance* que no deje dudas sobre la procedencia del dinero vinculado a ese mercado legal. De esa delegación participaron representantes del Ministerio de Economía, BCU, BROU, IRCCA y hasta el Secretario de la Presidencia. <http://www.elpais.com.uy/informacion/mision-oficial-eeuu-solucion-marihuana.html>, (26.08.2017).

82 <http://www.bbc.com/mundo/noticias-41019446>, (último acceso el 15.03.2018).

83 <http://www.elobservador.com.uy/marihuana-vazquez-y-astori-escucharon-el-grito-que-pego-mujica-n1108720>, (último acceso el 17.03.2018).

ciudadanos un ordenamiento jurídico interno en el que una actividad legal es considerada por el propio banco del estado (BROU) como si fuera ilegal? ¿Debe estar la formulación de la política de corresponsalia bancaria en sintonía con la política prohibicionista internacional en materia de drogas o solo necesita ser compatible con la legislación federal de los EEUU? ¿Son éstas decisiones que parten de los gobiernos, de organizaciones internacionales o de organizaciones conformadas por los propios banqueros privados?<sup>84</sup> Además de las razones económicas propias de las relaciones bancarias de corresponsalia con bancos de los EEUU, existen otras razones de política de Estado por las que un banco nacional como el BROU se opone al mercado regulado de cannabis?<sup>85</sup> ¿Estamos ante una puja de intereses políticos que siguen una lógica independiente a los objetivos de la regulación del mercado de cannabis uruguayo y que se decide según criterios económicos de maximización de ingresos financieros que obliga a repensar el diseño del mercado regulado? Si partimos de la base que la ley de cannabis ha sido fruto del Parlamento: ¿Cuál es la legitimación democrática que respalda la posición del BROU y, por qué razones el BCU no se manifiesta en contrario?<sup>86</sup> Para responder a estas preguntas no se puede desconocer que los bancos están conectados e internacionalizados desde antes que existieran los organismos internacionales de contralor. Esto explica que para los partícipes del *mundo bancario* hay un principio tácito de no ir contra la normativa de otro banco con el que existe una relación relevante de negocios. En mi opinión, un banco estatal debe priorizar el bien común (lo mejor para la mayoría de los ciudadanos), de modo que según un cálculo de costo-beneficio el BROU debe decidir entre priorizar la ley local que establece un mercado regulado de cannabis o defender una buena relación comercial a nivel internacional. Esta situación es un claro ejemplo de la complejidad que trae aparejada la implementación de leyes nacionales sobre drogas

(ilegales), si se las pretende considerar como un bien (legal) de mercado. Téngase en cuenta que esta es una de las pocas (sino la única) política pública nacional que tiene notorias repercusiones a nivel internacional y que se vincula con normativa del exterior, ya sea con los organismos de contralor de ONU, con la industria bancaria o con la ley extranjera. Véase que la reforma del cannabis es la única política pública que enfrenta obstáculos normativos en las convenciones internacionales y que afecta los vínculos comerciales entre distintos estados. El problema que ha surgido entre los bancos y el mercado legal de cannabis va mucho más allá de lo que los impulsores de la ley pudieron haber previsto al momento de implementar una vía alternativa a la prohibición total en materia de producción, distribución y venta de drogas consideradas ilegales a nivel internacional<sup>87</sup>. El BROU no puede mantener cuentas ni operar con personas vinculadas al mercado ilegal de cannabis, cuyos titulares deberían ser denunciados en la justicia penal ante la mínima sospecha de estar frente a un delito precedente de lavado de dinero (impedimento legal); sin embargo, en lo que respecta a los operadores del mercado legal de cannabis se trata de una mera decisión de intereses comerciales. La situación de los bancos en Uruguay y EEUU es distinta: lo que en EEUU puede ser considerado delito de lavado de dinero por la ley federal (que prohíbe todo tipo de transacción con la sustancia prohibida), en Uruguay no es ilícito penal mientras el dinero no provenga de una fuente ilícita o de una circunstancia de las tipificadas como *delitos precedentes*. El argumento de la prevención de lavado de dinero no es válido para legitimar el proceder de los bancos uruguayos.

18. El Uruguay se encuentra en una complicada instancia política interna que lo pone en una incómoda situación, puesto que mediante la Ley 19.210<sup>88</sup> el gobierno ha iniciado un proceso de *bancaización* obligatoria de todos los ciudadanos denominado: “inclusión finan-

84 <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/spanish/correspondent-spanish.pdf>, (último acceso el 15.10.2017).

85 Se podría pensar que existe una lucha ideológico-política entre Mujica y Vázquez, donde para el ex Presidente existe un problema de seguridad y de salud, para el actual hay un vicio social que debe ser combatido desde el Estado. Sobre los miedos que tenía Mujica en relación a la suerte que podría correr el mercado regulado durante la administración de Vázquez, ver Müller, Christian/Draper, Guillermo, *Marihuana Oficial*, cit, p. 219. Fuentes del gobierno actual contradijeron a Mujica y dijeron que la difícil situación entre el mercado regulado de cannabis y el sistema bancario no es un hecho superviniente y que ella era conocida por quienes llevaron adelante la ley de mercado regulado de cannabis. <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/jose-mujica-admitio-que-la-eleccion-de-las-farmacias-para-vender-marihuana-pudo-haber-sido-una-equivocacion/>, (último acceso el 26.08.2017).

86 El presidente del BCU, Mario Bergara dijo que “en su momento advirtió al Poder Ejecutivo que los bancos privados internacionales podrían cerrar las cuentas de las farmacias que venden cannabis”. <http://www.lr21.com.uy/politica/1341820-legalizacion-cannabis-uruguay-normas-bancos>, (último acceso el 28.08.2017).

87 Sobre este punto agradezco los valiosos comentarios de Marcos Baudean, comunicación personal de 22.04.2018.

88 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5576558.htm>, (último acceso el 11.03.2018).

ciera<sup>89</sup>, que a esta altura y atendiendo a este inconveniente puntual con el mercado regulado de cannabis, no parece oportuna. Esta política económico-financiera perjudica aún más la situación del mercado regulado de cannabis y parecería ser necesaria una modificación legislativa para eximirlo de la obligación de bancarizarse o, de lo contrario, que dicho mercado pueda contar con su propia institución de intermediación financiera y/o institución emisora de dinero electrónico (Art. 2).

19. La situación con los bancos parece obligar al sistema regulado de cannabis a buscar una salida extra financiera o a operar en efectivo<sup>90</sup>.

### V. SOLUCIONES POSIBLES DESDE EL PUNTO DE VISTA FINANCIERO

20. Autoridades uruguayas han manifestado que la única solución posible para el problema entre el mercado regulado recreativo de cannabis y el sistema financiero bancario es que EEUU reclasifique al cannabis en la lista II junto a las sustancias controladas y sustancias con uso medicinal<sup>91</sup>. Como se dijo, esta es una tarea que Uruguay aún no ha llevado a cabo. Es decir, si esta fuera la única solución posible, en términos geopolíticos estaríamos ante una situación en la que una ley relacionada con la política pública nacional de drogas (ilegales) depende para su total aplicación de una modificación del ordenamiento jurídico extranjero. En mi opinión, mas allá de todas las cuestiones comerciales que definen las relaciones entre los bancos aquí manifestadas, desde lo estrictamente legal existen otras soluciones posibles que deben ser exploradas.

21. Téngase en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en EEUU (donde la venta de cannabis está prohibida a nivel federal), en Uruguay el dinero proveniente del mercado regulado de cannabis jamás puede ser considerado ilícito, ni ser relacionado con los delitos

precedentes de lavado de dinero. No hay impedimento legal para que la solución financiera al problema del mercado regulado provenga de un sistema construido al margen de los bancos, esto es, una solución extra bancaria que tendrá que traer como consecuencia modificaciones legislativas en la política de inclusión financiera y bancarización obligatoria planificada por el Estado uruguayo o el reconocimiento de alguna entidad del mercado regulado como institución de intermediación financiera o emisora de dinero electrónico, para que pueda utilizar medios de pago electrónicos<sup>92</sup>. Las posibilidades son varias y todas guardan relación con una mejora de las condiciones para los operadores del mercado regulado y para la recaudación estatal con el objetivo de intensificar la política pública de reducción de daños que lleva adelante:

**Sociedad emisora de dinero electrónico:** Una posibilidad es crear un sistema que permita la posibilidad de efectuar cobros y pagos, quizás convirtiendo ese *dinero* en servicios o bienes utilizados dentro del sistema económico nacional por medio del recurso a una especie de *bonos* o *vales canabicos*, que pueden utilizarse para la adquisición del producto y para otras *operaciones* dentro de la regulación. Las transacciones podrían hacerse mediante una tarjeta de pago electrónica o una *tarjeta recargable*, como las que ya existen en el mercado. Para ello se requiere de una sociedad emisora de dinero electrónico, que luego se encargue del procesamiento de todas las transacciones de ese mercado. El producto se ofrecería por medio de dispensarios de cannabis puestos a disposición del público en establecimientos que brinden las condiciones de seguridad similares a los bancos.

**Cooperativa bancaria:** Otra posibilidad es fundar un banco estatal, quizás del tipo *cooperativa bancaria*, solo para quienes participan de algún modo en la industria del cannabis recreativo, medicinal e industrial.

89 <http://inclusionfinanciera.mef.gub.uy/>, (último acceso el 1.03.2018).

90 Sin embargo, recordemos que el mercado regulado de cannabis fue presentado por el gobierno uruguayo en 2012 como una de las medidas para luchar contra la inseguridad. En un Uruguay acosado por la inseguridad relacionada con delitos comunes y con una sociedad con miedo al delito contra la propiedad y la integridad física, parecería un contrasentido que el mercado regulado tenga que operar, como en los EEUU, solamente en efectivo y desprovisto de medidas de seguridad para la custodia y la movilidad del dinero.

91 <http://www.elobservador.com.uy/peligra-la-venta-marihuana-falta-solucion-bancaria-n1106834>, (último acceso el 13.04.2018).

92 El Art. 35 de la Ley 19.210 prohíbe el uso del efectivo para ciertos pagos: "A partir del 1° de julio de 2017 el pago de toda operación o negocio jurídico cuyo importe total sea igual o superior al equivalente a 40.000 UI (cuarenta mil unidades indexadas), cualesquiera sean los sujetos contratantes, no podrá realizarse con efectivo. Se entenderá por efectivo el papel moneda y la moneda metálica, nacionales o extranjeros". Por su parte, el Art. 38 sostiene algunas excepciones: "Lo dispuesto en los artículos 35 y 36 precedentes no será de aplicación en los casos en que una de las partes de la relación sea una institución de intermediación financiera, una institución emisora de dinero electrónico o una entidad que preste servicios financieros de cambio, crédito o transferencias domésticas y al exterior regulada por el Banco Central del Uruguay, ni en aquellos en que la operación involucrada haya sido objeto de una regulación específica y diversa en la presente ley. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19210-2014>, (último acceso el 02.05.2018).

Este banco podrá operar en la plaza local sin inconvenientes, demostrando fehacientemente que el dinero proviene del mercado regulado.

**Fundación sin fines de lucro:** También se podría crear un sistema de cobros y pagos mediante *bonos o vales cannabicos* como si se tratara de una fundación del Estado dedicada exclusivamente al mercado regulado, donde el dinero recaudado se reinvierte en el propio mercado. Si se escogiera un modelo de este tipo, dicha fundación no debe tener fines de lucro y el Estado tendría que brindar las condiciones de seguridad financiera y física de dicho sistema.

**Mercado Cooperativo:** De todas las opciones posibles, la que creo más viable es la constitución de un mercado de tipo cooperativo dedicado exclusivamente al mercado recreativo de cannabis, compuesto por todos los partícipes de las distintas etapas de la cadena, desde la producción hasta la venta final del producto. Este mercado tendrá que mejorar las condiciones actuales de distribución del producto mediante nuevos dispensarios con presencia en todo el territorio nacional, que deberán sumarse a las pocas farmacias que ya se encargan de esta tarea. Para evitar que dicho mercado cooperativo opere en efectivo, tiene que contar con una sociedad emisora de dinero electrónico y disponer de una *tarjeta blanca* que pueda ser utilizada únicamente dentro de este mercado. El sistema normativo uruguayo compuesto por la Ley 19.210 y la reglamentación del BCU admiten esta posibilidad, en tanto instituciones que no son bancos con autorización especial pueden cumplir con las funciones de intermediación y tesorería de dinero. Un sistema como este no necesitaría del sistema bancario para sus operaciones financieras ni para la custodia del dinero. Los fondos generados y provenientes del mercado regulado de cannabis podrán ser distribuidos entre los operadores del mismo sin que ello signifique ningún tipo de indicio de ilicitud en relación con el origen del dinero. Un sistema como este cumple con todos los requisitos de prevención del lavado de dinero y de lucha contra la financiación del terrorismo.

22. En cualquiera de estas propuestas sería conveniente que el sistema escogido aumentara los niveles de *compliance* del dinero que proviene de la industria

cannabica legal, demostrando que su origen es lícito<sup>93</sup>. Claro está que el éxito de este modelo dependerá de la no oposición del BCU, permanente generador de normativa (circulares, comunicaciones) que regula la operación de los sistemas de pagos.

23. Toda esta reestructura de la política pública sobre cannabis, obligaría a una ampliación de sus objetivos y junto al concepto vinculado a la salud de *consumo responsable* habría que adoptar un concepto financiero de *uso responsable*, que exija un contralor responsable y garantizado por parte del Estado uruguayo de todas las operaciones realizadas en el mercado regulado.

24. De adoptarse alguna de las propuestas aquí realizadas, el problema con el sistema financiero y bancario encontraría una solución local (nacional) favorable al mercado regulado de cannabis, con independencia de la solución que los EEUU entienda más conveniente para la convivencia entre el sistema legislativo federal y el sistema legal de los distintos mercados regulados de cannabis estatales.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

25. La implementación parcial del mercado regulado de cannabis para uso recreativo ha provocado inconvenientes en el abastecimiento, situación que se ha visto agravada con la negativa de los bancos de recibir fondos provenientes del mismo, que ha impedido que más centros de venta se plieguen al sistema. El estado tiene dificultades para garantizar el funcionamiento del mercado, por un lado, no puede dar seguridad de acceso al cannabis a los consumidores registrados y, por otro lado, no puede brindar seguridad financiera a quienes tienen que abastecer a los consumidores. De esta forma, se ha puesto en riesgo la propia existencia del mercado. Los mercados ilegales (negro y gris), mientras tanto, continúan operando para satisfacer la demanda de quienes no han optado por las otras vías legales de acceso y de quienes están impedidos de acceder a las mismas<sup>94</sup>. La política del mercado regulado debe fortalecerse porque en el caso de un retroceso o abandono de la misma, será el mercado ilegal quien se vea fortalecido y, al igual que sucede en los regímenes pro-

93 En relación al tema de lavado de dinero, podría exigirse para el mercado regulado de cannabis niveles similares de *compliance* a los que utilizan las empresas que ofrecen juegos por internet, dentro de lo que se conoce como "juego responsable". El juego por internet solo en EEUU en 2003 ha dado ingresos superiores a US\$ 5.000 mil millones. Ver Skala, Josef, "Money Laundering and Internet Gambling: A Suspicious Affinity?", Swiss Institute of Comparative Law, Cross-Border Gambling on the Internet. Challenging National and International Law, Sulthess, Zurich, 2004, pp. 307-348.

94 <http://www.montevideo.com.uy/Noticias/Uruguay-tuvo-el-mayor-aumento-en-consumo-de-cocaina-y-cannabis-en-Sudamerica-uc336269>. (último acceso el 13.04.2018).

hibicionistas, quedará únicamente habilitada la vía del derecho penal para la protección de la salud pública.

26. El mercado regulado de cannabis de Uruguay no debería tener problemas legales con el sistema bancario, de modo que la solución financiera para los operadores del mercado pasa por la *ingeniería* política que se quiera adoptar para brindar seguridad financiera a los intervinientes en dicho mercado.

27. La política financiera adoptada hasta el momento por los bancos del Estado Uruguayo (activamente mediante el BROU y pasivamente mediante el BCU), fortalece la posición que he defendido en anteriores trabajos, sobre que Uruguay permanece adscrito a las políticas prohibicionistas en materia de cannabis y que no existe por el momento ninguna posibilidad de *cambio de paradigma*<sup>95</sup>.

28. A partir de la regulación rige un principio general de prohibición para la producción y venta de cannabis con un espacio de autorización, permiso o excepción, que es aquel que se da dentro de la normativa del mercado regulado. A partir de la regulación coexisten varios mercados que ofrecen el mismo producto, de modo que sus operadores y los flujos de dinero que ellos generan tienen que ser individualizados y diferenciados por los entes de contralor. Así las cosas, para demostrar el origen lícito del dinero, el *compliance* y el concepto financiero de *uso responsable* deberán brindar certeza de que el dinero a introducir finalmente en el sistema financiero proviene de fuente legal.

29. En el caso de que alguna de las posibles soluciones aquí propuestas cristalizase, Uruguay tendría que pensar en un mercado regulado de cannabis más desarrollado, con mayor volumen de producción y venta, con más dispensadores que se sumen a las farmacias que actualmente venden a los consumidores, esto es, un mercado que sin renunciar a la prevención y contralor del consumo con una lógica de desestimulo, pueda al mismo tiempo perseguir objetivos financieros y recaudatorios transparentes. Se trataría de un mercado regulado orientado a la reducción de daños y a los derechos humanos que no impida cumplir con objetivos económicos a los partícipes del mercado (que deberán realizar cuantiosas inversiones para la conformación de un sistema financiero al margen del sistema tradicional dominado por los bancos) y, por supuesto, al Estado

uruguayo que necesita recaudar impuestos con los que financiar al IRCCA, a los programas de prevención y represión del tráfico de drogas, a los programas de prevención y consumo responsable, a los proyectos de investigación de cannabis medicinal, a los emprendimientos industriales y, además, para mantener competitivo el precio de venta y la buena calidad del cannabis sin que dicho producto tenga que ser subvencionado.

30. En cuanto al mercado regulado de cannabis como fuente legítima de ingresos habrá que observar la implementación que haga Canadá, que planifica para el 2018 la creación de un mercado recreativo mucho más cercano al modelo uruguayo que al norteamericano, para ver qué lecciones se pueden aprender sobre una política pública sobre drogas que seguramente logrará un balance entre un mercado atractivo financieramente (basado en una buena recaudación impositiva) y una política de salud pública (basada en la reducción de daños)<sup>96</sup>.

31. El conflicto entre los bancos y los operadores del mercado regulado de cannabis crea una complicada e irracional situación desde el punto de vista político, que pone en peligro todos los objetivos perseguidos por la política pública en materia de cannabis. Por un lado, Uruguay es el primer país del mundo en regular el mercado de cannabis para uso medicinal, industrial y recreativo y, por otro lado, es el primero cuyo sistema financiero y bancario combate a los operadores del mercado legal nacional basándose en la legislación extranjera y beneficiando indirectamente a los operadores del mercado ilegal.

32. A nivel internacional, el fracaso del modelo uruguayo sería una muy mala señal para el futuro de las políticas públicas sobre drogas. Una política de reducción de daños acorde a los derechos humanos y que pretende combatir la ilegalidad, exige el cuidado de aquellos ciudadanos confiados en la regulación estatal (al punto de brindar al Estado sus datos privados para que consten en registros de consumidores), para evitar que por errores en la política de implementación los consumidores se vean —nuevamente— empujados hacia la ilegalidad del mercado clandestino, expuestos a todos los peligros, inseguridades y sinsabores que ello conlleva.

95 Ver nota de pie 4.

96 Comunicación personal con el criminólogo canadiense Benedikt Fischer, Universidad de Toronto, de fecha 10.04.2018.