



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

POLÍTICAS PÚBLICAS, DROGAS Y TURISMO

Las políticas públicas en materia de estupefacientes y su vinculación con la actividad turística. Caso de estudio: Uruguay

Carrera: Licenciatura en Turismo

Alumno: Domínguez, J. Agustín

Legajo: 81931/5

Director: Diaz, Eduardo A.

Fecha de entrega: 18/02/2023

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	5
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	7
OBJETIVO GENERAL.....	7
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	7
METODOLOGÍA	8
CAPÍTULO 1 - MARCO TEORICO	12
1.1 LA POLÍTICA	12
1.2 LO PÚBLICO	12
1.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
1.4 EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	14
1.5 LA LEY 19172. ASPECTOS GENERALES	14
1.6 TURISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	15
1.7 EL TURISMO COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA. VINCULACIÓN DIRECTA	16
1.8 LOS EFECTOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA SOBRE EL TURISMO. VINCULACIÓN INDIRECTA ...	17
1.9 TURISMO Y MOTIVACIÓN:	18
1.10 TURISMO DE DROGAS	19
1.11 TURISMO CANNÁBICO.....	21
CAPÍTULO 2. SOBRE EL REGIMEN REGLAMENTARIO DE ESTUPEFACIENTES	23
2.1 EN URUGUAY.....	23
2.1.1 SOBRE LA LEY 19172:.....	23
2.2 LA SITUACIÓN LEGAL DEL CANNABIS EN ARGENTINA.	24
2.2.1 SOBRE EL CONSUMO DE CANNABIS CON FINES RECREATIVOS. LEY 23737.....	25
CAPÍTULO 3. EL MERCADO DEL CANNABIS EN URUGUAY, ARGENTINA Y BRASIL.	27
3.1 URUGUAY	27
3.2. ARGENTINA - BRASIL	28
CAPÍTULO 4: CONSIDERACIONES GENERALES DEL TURISMO EN URUGUAY	29
4.1 ASPECTOS TERRITORIALES	29
4.2 LA RELEVANCIA DEL TURISMO PARA ECONOMIA URUGUAYA	30
4.3 LA RELEVANCIA DEL MERCADO ARGENTINO PARA EL TURISMO URUGUAYO	32
CAPÍTULO 5. LEY DE TURISMO Y ORGANISMOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD	33
CAPÍTULO 6. RESULTADOS DE LA METODOLOGIA	34

6.1	ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS Y CUESTIONARIOS. RESIDENTES URUGUAYOS.	34
6.2	ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS Y CUESTIONARIOS A TURISTAS.....	38
6.3	ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A PRODUCTORES Y EXPENDEDORES DE CANNABIS ..	40
6.3.1	FARMACIA ANTÁRTIDA – FARMACIA PITÁGORAS.....	41
6.3.2	MUSEO DEL CANNABIS - MERLÍN CANNABIS CLUB.....	42
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES		44
7.1	SOBRE EL TURISMO CANNABICO EN URUGUAY	44
7.2	SOBRE EL MERCADO DEL CANNABIS Y EL INTERES DE LOS TURISTAS	45
7.3	PRODUCTOS Y SERVICIOS VINCULADOS AL CANNABIS.....	46
7.4	SOBRE LA LEY Y SUS POSIBLES MODIFICACIONES.....	46
7.5	NÚMEROS DE LA ACTIVIDAD TURISTICA Y SIMILITUDES CON OTROS CASOS DE ESTUDIO	47
7.6	FUTURAS LINEAS DE INVESTIGACION	47
8. BIBLIOGRAFÍA.....		49
ANEXO		52
ANEXO 1. Relevamiento de datos para la selección del destino para el trabajo de campo		52
ANEXO 2. Jerarquías de Tipificación de los Recursos Turísticos		53
ANEXO 3. Guías de preguntas para entrevista.....		53
ANEXO 4. Noticias vinculadas con el tema de estudio.....		55
ANEXO 5. Visita a sitios de interes		56
ANEXO 6. Relación tipo de cambio real.		58

RESUMEN

Diversas disciplinas han abordado desde sus ámbitos de estudio los efectos e implicancias sociales derivadas de la Ley 19172, una legislación sin precedentes inmediatos en la región que pone de relieve un nuevo paradigma en lo que a política de drogas refiere. Abocada a un modelo de reducción de daños y con el consumo de drogas concebido como un asunto de salud pública, la citada ley ha despertado el interés de varios investigadores que han puesto sus esfuerzos en vislumbrar las distintas aristas que presenta esta nueva política de drogas.

Pese a esto, no hay cuenta de investigaciones que propongan un acercamiento al estudio de la ley desde la perspectiva del turismo. Y es que, a criterio de quien escribe, existen una serie de indicios¹ que invitan a pensar en las posibles vinculaciones que pueden darse entre la actividad turística que se desarrolla en un país, y una legislación en materia de estupefacientes que se presenta como la antítesis de los modelos prohibicionistas y punitivos que imperan en el resto de los países de la región.

La presente investigación centró sus esfuerzos en vincular los alcances de la Ley 19172 promulgada por el Estado uruguayo con la actividad turística que se desarrolla en dicho país. En virtud de esto, la mayor parte de los conceptos y autores que se abordaron provienen de la ciencia política. Además, se incorporan al cuerpo teórico de la tesis otras conceptualizaciones procedentes de diversos ámbitos de estudio tales como la psicología y el turismo, sin los cuales sería imposible explicar con claridad la relación que da lugar a esta tesis.

En referencia al apartado metodológico, se utilizaron distintas técnicas de investigación (relevamiento de datos, entrevistas semiestructuradas, cuestionarios, entre otras) que sirvieron para demostrar que la regulación del cannabis y su consecuente legalización representa una cuestión de interés para los turistas que llegan a Uruguay.

De manera complementaria y en virtud de contextualizar el caso de estudio, se incorporaron datos referidos al turismo receptivo en Uruguay así como también información vinculada al mercado del cannabis en países como Argentina y Brasil, siendo estos dos los principales centros emisores de turistas para Uruguay.

Como resultado, los aspectos concluyentes de la tesis combinan datos cualitativos y cuantitativos a partir de los cuales se evidencia el carácter receptivo del turismo frente a los efectos de la acción pública (Velasco, 2005), aunque esto no sea condición suficiente para afirmar la existencia del turismo cannábico en Uruguay.

Palabras clave: Estado – sociedad – políticas públicas – políticas turísticas – motivación turística – ley de drogas – política de drogas – turismo cannábico.

¹ Datos estadísticos en materia de turismo receptivo congruentes con la hipótesis que desde la promulgación de la Ley 19172 hay un segmento de personas que visitan Uruguay motivados por los efectos de la ley. Otros casos de estudio (Ámsterdam, principalmente) que, con leyes similares, han experimentado un crecimiento de su actividad turística atribuible al consumo de cannabis.

INTRODUCCIÓN

En diciembre del año 2013, el gobierno uruguayo promulgó la Ley 19172 tendiente a regular la producción, comercialización, tenencia y el consumo recreacional del cannabis, convirtiéndose de esta manera en el primer país del mundo en establecer a nivel nacional un sistema legal y regulado para todo el “circuito del cannabis”. Tales iniciativas se enmarcan en una tendencia generalizada de rechazo hacia las políticas prohibicionistas de drogas, cuyo consumo comienza a ser concebido como una cuestión que atañe fundamentalmente a la salud pública (Lozano, 2016), canalizando los objetivos normativos hacia metas relacionadas con la reducción de daños (Sanjuro García, 2013).

La presente investigación centra su análisis en la relación que mantiene la actividad turística con la acción pública, poniendo énfasis de estudio en el carácter receptivo del turismo en término de políticas públicas (Velasco, 2011). Con esto, los objetivos de la tesis apuntan a vincular los alcances de la Ley 19172 con una parte de la actividad turística que se desarrolla en la República de Uruguay, demostrando la existencia de un segmento específico de personas que visitan el país, motivados por la condición legal del cannabis y los efectos sobre el territorio que se derivan de la citada ley.

Más allá que el número de enfoques teóricos que se han utilizado para el estudio de las políticas públicas es muy amplio, la mayoría de las posturas referidas al tema (Roth, 2002; Mendiaz, 2004; Oszlak, 2006; Torres Melo, 2013; otros) coinciden en que el Estado cumple un rol trascendental en la formulación y ejecución de políticas públicas, y si bien no es objeto de la presente investigación analizar en profundidad las particularidades de cada enfoque, si resulta pertinente recaer en esta idea que reconoce al Estado como actor de influencia en el ámbito de la acción pública.

En palabras de Corbo y Barbini (2011), el sector público cumple “un papel fundamental como gestor responsable de las políticas y procesos de planificación a largo plazo en todos los niveles jurisdiccionales”. Con tal finalidad, las mismas autoras señalan que en la elaboración e implementación de políticas públicas reside la principal herramienta que posee el Estado para actuar sobre el territorio.

El objetivo de la acción pública es, de una forma muy general, dar solución a un conflicto o a una demanda social determinada. Dicho de otra forma: existe una finalidad que justifica la intervención del Estado (Torres Melo, 2013). Más allá de esto, las medidas dictadas o aplicadas por el Estado para promover uno u otro fin pueden ser divergentes e incluso trascender los límites sectoriales para los cuales fueron pensadas, generando efectos sobre otros ámbitos de la esfera social (Monfort, 2000). En este extremo del análisis es oportuno introducir al turismo.

La creciente importancia que se le atribuye al turismo desde el poder político se refleja en la existencia de políticas sectoriales específicas que sirven a los gobiernos para intervenir en su desarrollo. En este acercamiento, con el turismo como objeto de política pública (Capanegra, 2006) recaen la mayoría de los aportes literarios que se hacen desde la ciencia política. Sin embargo, otros autores como Velasco (2011) argumentan que el sector turístico es, por características propias, especialmente receptivo ante los efectos de la acción pública en general.

Esta última afirmación es relevante para el desarrollo de la tesis puesto que de aquí se desprende la idea que el turismo no solo se ve afectado por la ejecución de políticas turísticas sino también por los efectos que pueden ocasionar otras políticas públicas que lejos se encuentran de la actividad turística pero aun así dejan recaer sus efectos sobre el sector.

Presumiblemente, la Ley 19172 se gesta en un espacio del poder político ajeno al turismo por lo cual es posible afirmar que no existe un vínculo directo que permita concebir a esta

nueva política de drogas como una herramienta para el desarrollo de la actividad turística. Sin embargo, esto último no es condición suficiente para afirmar que no existe vínculo posible entre la citada legislación y la actividad turística en el país. Sin ir más lejos, de los aportes de Monfort y Velasco se desprende un posible escenario en el cual, indirectamente, el vínculo es (cuanto menos) factible de estudiar. Más aún, existen casos de estudios similares que sirvieron de referencia a la presente investigación.

Para dar abordaje a esta relación entre el turismo y el cannabis legal, fue necesario indagar en las motivaciones de viaje de los turistas que visitan el país, objeto del trabajo de campo. Como ya se dijo, existen precedentes de ciudades como Ámsterdam que con legislaciones similares a la Ley 19172 han visto modificada su actividad turística, recibiendo turistas de diversa procedencia que encuentran un motivo de viaje en estas políticas de drogas alejadas de los modelos prohibicionistas (Uriely & Belhassen, 2006).

Uriely & Belhassen (2006) definen al turismo de drogas refiriéndose a él como “los viajes realizados con el objeto de obtener y/o utilizar drogas en el destino visitado, cuyo consumo puede estar (o no) regulado por la ley”. Esta definición, al igual que tantas otras que definen a la actividad turística desde el aspecto motivacional que precede al hecho turístico, se apoya en la idea que las actividades a realizar por los turistas son diversas, situación que ha permitido encasillar al turismo en función de las motivaciones y/o preferencias de viaje, dando lugar a diversas tipologías de turismo (Fodness, 1994).

Si se asume como válida tal definición, es posible argumentar que los turistas que visitan Uruguay potencialmente motivados por los efectos de la Ley 19172, incurren en una tipología de turismo (no institucionalizada) que gira en torno al consumo de cannabis, o cuanto menos a aspectos estrechamente relacionados. Esta situación pone de relieve una relación implícita entre la actividad turística y una política pública implementada por el Estado que lejos se encuentra de la actividad turística pero que aun así incide sobre la misma, fomentando de forma más o menos intencional la ocurrencia del turismo cannábico dentro del territorio.

Es objeto de la presente investigación trabajar sobre la nueva legislación en materia de drogas implementada en Uruguay, enmarcada en la Ley 19172. Interesa determinar cuáles son los alcances de esta política pública, y en particular determinar si existe algún tipo de vinculación con la actividad turística que se desarrolla en el país.

Para establecer dicha relación se incurrió en una triangulación metodológica (Pulido, 2015) con el objeto de aunar en un mismo análisis diversas técnicas de investigación en pos de enriquecer las conclusiones del mismo. Además, se incorporan en el análisis otras políticas públicas similares a la Ley 19172, en carácter de antecedentes, implementadas en otros países.

A modo de síntesis, se plantean de forma parcial algunos de los interrogantes que sirvieron de guía para el desarrollo del presente trabajo:

- ¿Qué precedentes existen similares a la Ley 19172 implementada en Uruguay?
- ¿Puede la citada legislación convertirse en un factor que motive la llegada de turistas extranjeros al Uruguay?
- El consumo de cannabis por parte de los turistas, ¿es condición suficiente para hablar de turismo cannábico en Uruguay?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la incidencia de la Ley 19172 implementada por el gobierno uruguayo sobre la actividad turística que se desarrolla en el país.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar los conceptos que vinculan y definen la relación entre el turismo y las políticas públicas.

Indagar en la relevancia que tiene la implementación de la Ley 19172 dentro de las motivaciones de los turistas que visitan/visitaron Uruguay.

Indagar en la percepción del residente uruguayo respecto al turismo de drogas en Uruguay.

Demostrar la existencia de turismo de drogas en Uruguay e identificar las variables que lo definen. Caracterizar el consumo de esta tipología de turismo.

METODOLOGÍA

Con el objeto de analizar el caso de estudio propuesto desde diversos acercamientos y así dilucidar las diferentes partes complementarias que precisa la tesis, se incurrió en una triangulación metodológica (Pulido, 2015) que, mediante diversas técnicas de investigación, dotó al análisis de la profundidad y complejidad que este requería para su comprensión.

En primera instancia, se realizó un relevamiento y estudio bibliográfico específico referido a los principales conceptos que dan lugar a la presente investigación. El objeto de dicha metodología reside en el respaldo teórico que se requería para la construcción de un marco teórico adecuado, y el posterior desarrollo del presente trabajo (Valles, 2000). Se incorporó en el relevamiento y estudio bibliográfico otros casos de estudio precedentes que han servido como referencia a la presente investigación.

En segundo lugar, se procedió con un relevamiento de datos estadísticos en materia de turismo receptivo para la República del Uruguay, para el periodo comprendido entre los años 2012 y 2019² (anexo 1). El objetivo que se perseguía con este relevamiento era analizar el comportamiento de la actividad turística. Se decidió ampliar el escenario temporal para este apartado con ánimo de contrastar dos escenarios: uno previo a la promulgación de la Ley 19172, comprendido entre los años 2012 y 2016, y otro escenario posterior a la implementación y puesta en práctica de la mencionada legislación (2017 – 2019)³. Con este relevamiento se logró identificar cuáles son los destinos uruguayos con menor y mayor cantidad de visitas por turismo, información significativa al momento de seleccionar una ciudad para el trabajo de campo.

Desde el enfoque práctico, la principal dificultad a la que se enfrentó esta investigación fue “limpiar” al hecho turístico de otros factores motivacionales que pudieran incidir en la elección de viajar a Uruguay. Contemplando esto, las técnicas de investigación que se han utilizado estuvieron orientadas a recabar la información que se consideraba necesaria y relevante en pos de identificar la existencia de turismo de drogas en el país, poniendo de relieve el carácter receptivo del turismo en término de políticas públicas.

Es preciso remarcar que el trabajo de campo que se detalla a continuación se realizó en dos etapas separadas y diferenciadas. La primera de ellas tuvo lugar en la ciudad de Paysandú, Uruguay, durante los días comprendidos entre el 25 y 28 de agosto del año 2022. En esta etapa se perseguía la finalidad de establecer vínculo tanto con residentes uruguayos como con turistas que se encontraban en Uruguay durante los días antes mencionados. En virtud de esto, se realizaron entrevistas semiestructuradas (Díaz & Bravo, 2013) a cinco personas residentes en Uruguay, con la finalidad de conocer en profundidad la percepción que tiene el ciudadano uruguayo respecto a la implementación de la nueva ley de drogas en Uruguay, y su contribución (o no) al consumo de turismo de drogas en el país.

Además de las entrevistas realizadas a personas residentes de Uruguay, se replicó la metodología con siete turistas que se encontraban de vacaciones en la localidad de Paysandú, procedentes de Brasil (2) y Argentina (5). En este punto era relevante conocer las causas que motivaron el viaje, así como también conocer la opinión del turista

² El periodo 2012-2019 contempla todos los anuarios estadísticos publicados por el Ministerio de Turismo de la República del Uruguay, de los cuales se extrae la totalidad de la información referida al turismo receptivo del país.

³ Desde la plena implementación de la Ley 19172 (2017), hasta el último año del cual se tienen registros estadísticos oficiales en materia de turismo receptivo para la República del Uruguay (2019). Los relevamientos estadísticos fueron retomados en octubre de 2021 y no existen nuevos informes anuales publicados por el Ministerio de Turismo.

(fundada en la experiencia de viaje) en torno al consumo de cannabis en el destino visitado. La mayor parte de estas entrevistas (5) se realizaron en el Hotel Papiros, ubicado en Avenida Brasil 323, Paysandú, Uruguay. Las restantes entrevistas (2) fueron realizadas en las inmediaciones de la farmacia “Termas de Guaviyú”, siendo esta última un punto de venta oficial del cannabis legal y regulado.

La elección de la ciudad de Paysandú para realizar la primera parte del trabajo de campo se fundó en la decisión de visitar un destino que no concentrara en su zona de influencia atractivos de renombre internacional⁴ (anexo 2) que pudieran representar por sí solos una motivación de viaje.

Concretamente, y en virtud de atender las dificultades metodológicas que presentaba la tesis, los criterios que se propusieron para la selección del destino fueron los siguientes:

- Que el destino seleccionado no tenga una media superior al 10% en términos de visitantes internacionales, tomando en consideración el periodo comprendido 2012-2019⁵.
- Que el destino seleccionado sea una ciudad limítrofe con Argentina.

Con esto se buscó dejar por fuera a destinos turísticos consolidados y de significativa relevancia para el turismo en Uruguay, donde las motivaciones turísticas son aún más diversas. El segundo criterio permitió a esta investigación establecer analogías con otros casos de estudio que sirvieron de referencia para el desarrollo de la tesis. En este punto se tomó como referencia el caso de Países Bajos que desde 1976 con la promulgación de la Ley del Opio ha experimentado un crecimiento sostenido de visitantes procedentes de países limítrofes como Alemania y Bélgica.

Con tal finalidad, y debido a la heterogeneidad de criterios⁶ que se utilizaron para mostrar la información requerida, la metodología aplicada en este apartado combina datos estadísticos recogidos de distintas versiones del “*Anuario. Estadísticas de turismo*” publicado por el Ministerio de Turismo de Uruguay, y estimaciones⁷ realizadas con ánimo de completar una serie 2012-2019 que muestre la llegada de turistas internacionales bajo un criterio unificado en función de los principales destinos turísticos de Uruguay.

Como consecuencia de los aspectos observables y concluyentes del viaje a Paysandú y las entrevistas realizadas en este destino, se desprende la segunda etapa del trabajo de campo. Durante el periodo comprendido entre los días 8 y 13 de septiembre de 2022, se visitó a la ciudad de Montevideo (Uruguay) con la finalidad de establecer contacto con personas vinculadas a la producción y comercialización del cannabis en territorio uruguayo, para indagar y conocer su percepción en torno al consumo de cannabis por parte de los turistas que visitan el país.

En virtud de esto último, se visitaron diferentes sitios de interés vinculados al comercio del cannabis y/o productos relacionados y se replicó la metodología de entrevista

⁴ Se toma como referencia el criterio para la valoración de recursos turísticos propuesto por el CICATUR – OEA (1974).

⁵ Se deja fuera de este apartado al año 2020, ya que no hay registros de actividad turística para el 2do, 3er y 4to trimestre de dicho año, por motivos derivados de la pandemia COVID-19. Se deja fuera del análisis el año 2021, dado que las estadísticas oficiales vinculadas al turismo no cuentan con registros para los tres primeros trimestres del año.

⁶ Para el periodo 2002-2014 los datos se muestran en función de las ciudades más visitadas. Para el periodo comprendido entre los años 2015-2018 los datos correspondientes al turismo receptivo se muestran por regiones turísticas; incluso, estas regiones turísticas difieren entre anuarios existiendo entre ellos una redefinición de las mismas desde el 2019 hasta la actualidad.

⁷ Se adopta la modalidad utilizada para el periodo 2002-2014 que muestra las visitas internacionales en función de los 10 destinos más visitados; para completar dicha serie hasta el 2019 se calculó la variación porcentual interanual en términos de turismo receptivo (datos proporcionados por el Ministerio de Turismo) y se proyectó esa variación en cada uno de los diez destinos hasta completar la serie 2012-2019.

semiestructurada con empleados/responsables de los mismos, los cuales se mencionan a continuación:

- Farmacia Antártida (Colonia 1475 Bis, Montevideo, Uruguay)
- Farmacia Pitágoras (Alberto Zum Felde 2057, Montevideo, Uruguay)
- Museo del Cannabis Montevideo (Durazno 1784, Montevideo, Uruguay)
- Merlin Cannabis Club (Victor Haedo 2233, Montevideo, Uruguay)

Estos lugares que se mencionan fueron agrupados en dos grupos. El parámetro que se utilizó para distribuirlos refiere puntualmente a la actividad que realizan, y el papel que asume cada uno de ellos en lo que refiere a la comercialización del cannabis y sus productos derivados/asociados. Con esto, los grupos quedaron divididos de la siguiente manera:

- Grupo 1: Farmacia Antártida y Farmacia Pitágoras
- Grupo 2: Museo del Cannabis Montevideo y Merlin Cannabis Club

Con cada grupo se utilizó una guía con preguntas (anexo 3) pensadas de forma específica en función de los entrevistados. Estas guías que sirvieron de apoyo al momento de realizar las entrevistas, no expresan necesariamente el orden cronológico de las mismas, sino los aspectos que debían ser abordados durante el desarrollo de cada una de ellas.

El siguiente y último aspecto metodológico en el que se incurrió fue la aplicación de cuestionarios anónimos apoyados mayormente en preguntas de carácter cerrado (Muñoz, 2003). La selección de esta técnica de investigación se fundó en la necesidad de incorporar una herramienta metodológica que aportara densidad de datos y permitiera identificar generalidades que sirvieran a la comprensión del caso de estudio. Para esto, se estableció una correlación entre esta última técnica de investigación que se detalla y las entrevistas semiestructuradas realizadas en la ciudad de Paysandú.

Cabe destacar, la implementación del cuestionario como técnica de investigación resultó de gran utilidad para la recogida de datos, especialmente de aquellos que se presentaban difícilmente accesibles por la distancia o dispersión de los sujetos que se consideraron de interés para esta tesis. Además, con esta técnica de investigación se buscó minimizar todo tipo de sesgo proveniente de la selección de sujetos entrevistados, y de la información que estos brindaron.

La aplicación de estos cuestionarios se llevó adelante con personas que manifestaron haber visitado la República de Uruguay durante el periodo comprendido desde el año 2017 hasta la actualidad. El criterio al que se recurrió para definir dicho marco temporal responde al periodo de tiempo desde que se encuentra vigente y en plena implementación la Ley 19172.

Concretamente, se recogieron 157 cuestionarios considerados válidos para esta investigación entre los días 17 y 28 de septiembre del corriente año. Quedaron sin efecto 15 cuestionarios por no cumplir con los requisitos explicitados para este apartado metodológico.

La finalidad que se perseguía en esta etapa de la investigación, era el conocimiento de las causas que motivaron el viaje de las personas que respondieron el cuestionario, y sus percepciones en torno al destino visitado en relación al consumo de cannabis.

En simultáneo, la técnica de cuestionarios se replicó con residentes del territorio uruguayo con la finalidad de conocer su percepción en torno a los alcances de la Ley 19172 y su incidencia en el consumo de turismo de drogas dentro del país. Producto de esto, se recogieron 201 cuestionarios considerados como válidos para esta investigación, entre los

días 17 y 28 de septiembre de 2022. Quedaron sin efecto 16 cuestionarios por no cumplir con los requerimientos para este apartado.

Los cuestionarios, tanto para residentes uruguayos como para personas que visitaron Uruguay, fueron diseñados con la herramienta “Formularios de Google” y distribuidos de forma simultánea vía redes sociales (Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp y Telegram) en grupos previamente identificados a través de los cuales se orientó cada cuestionario a un segmento de personas específico, según lo expuesto anteriormente (residentes uruguayos - turistas que hayan visitado Uruguay).

Cabe destacar la relevancia que tuvo la aplicación Telegram para la distribución de los cuestionarios, a través de la función “personas cerca” que permite identificar usuarios agrupados en diversos círculos de interés (grupos), y que utiliza la ubicación GPS del dispositivo móvil para mostrar los grupos en función de la ubicación geográfica. Con esto, durante la estadía en Uruguay para la realización del trabajo de campo, se estableció vínculo con diversos grupos que luego fueron utilizados para distribuir los cuestionarios.

CAPÍTULO 1 - MARCO TEORICO

Con ánimo de esclarecer la relación entre la actividad turística y los efectos de una política pública que se gesta en un ámbito distinto al del turismo, el presente apartado tiene por objeto definir y vincular aquellos conceptos que resultan relevantes para el desarrollo de la investigación. La escasez de trabajos que se plantean abordar tal relación pone de relieve la necesidad de vincular de forma precisa tales conceptualizaciones en pos de construir un marco teórico coherente que contemple todas las aristas que precisa la tesis para su comprensión.

1.1 LA POLÍTICA

En primer lugar, es preciso dar cuenta de la polisemia que caracteriza a la palabra “política”, con el fin de identificar los alcances que tiene la utilización de dicho concepto en lo que a política pública refiere. A diferencia de lo que ocurre con el idioma inglés donde se emplean hasta tres términos diferentes (*polity*, *politics* y *policy*) para aludir a las dimensiones conceptuales de la palabra política, en el idioma español es utilizada frecuentemente en contextos y situaciones diferentes, otorgándole distintos significados o valoraciones a una pluralidad de situaciones y contenidos (Astorga & Facio, 2009; Pallares, 2014; otros).

La dimensión más amplia o estructural de la política es la que se vincula con el concepto de “polity” (Franco R., 2006). Esta es la dimensión institucional de la política, entendida como el conjunto de reglas e instituciones que establecen cómo está organizado y distribuido el poder, y cómo éste puede ser ejercido al interior de un orden político (Amaya, 2010). Esto es, la política concebida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas.

La segunda dimensión se refiere al vocablo “*politics*”. En palabras de Amaya (2010), esta dimensión se vincula con la “dinámica inherentemente conflictiva de la política”. La teoría y la práctica orientada a la conquista, el ejercicio y la detentación del poder. Es decir: el arte y la ciencia de gobernar (Roth, 2008), de adquirir el poder para la toma de decisiones.

En este segundo nivel conceptual la pluralidad de significados y valoraciones que se le atribuyen a la palabra política se vinculan con aspectos tales como: las relaciones de poder e influencia; los procesos electorales; la estructura del conflicto político y social, así como también el comportamiento de los actores involucrados (políticos, estatales y sociales); la movilización de recursos (políticos, económicos y simbólicos), entre otros.

Por último, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, “policy” en inglés. En este nivel conceptual la política se vincula con las acciones y/o decisiones que un gobierno adopta, orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos. Esto es, que merecen atención por parte del gobierno (Oszlak, 2006).

Bajo este enfoque, la política es entendida como un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos (Torres Melo 2003), conducido por autoridades públicas con la finalidad de, tal y como se mencionó, solucionar o prevenir situaciones definidas como problemáticas. Esta es la dimensión más significativa para el desarrollo de la tesis, y sobre la cual se sientan las bases para definir qué es una política pública.

1.2 LO PÚBLICO

Clarificada la dificultad semántica que se representa en el concepto antes mencionado, el siguiente aspecto que merece atención refiere al carácter “público” que define a las políticas. Desde la perspectiva de Parsons (2007), para el estudio de las políticas públicas

es necesario comprender anticipadamente lo que se entiende por “público”, ya que las políticas se ocupan exclusivamente de aquellas esferas consideradas como públicas.

Oszlak (2002) define lo público como “la fase de intersección entre lo estatal y lo social”, donde se encuentran las distintas prioridades, los recursos y las herramientas que tiene el Estado para dar respuestas, y las distintas demandas que plantean los actores sociales involucrados.

Astorga A., (2009) lo define como aquel ámbito social a través del cual se articulan ideas, intereses, prácticas y estilos de diferentes grupos, estratos, clases y sectores que componen la sociedad. Con esto, el carácter público da a entender que aquellas disposiciones que se plasman en política pública se sustentan en el campo de los intereses comunes, en la esfera pública (González, 1998). Con esfera pública se hace alusión al ámbito de los ciudadanos en tanto colectivo.

En síntesis, se asume que “lo público” comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree, requiere la regulación o intervención gubernamental y/o social. Con esto, la decisión de qué asunto debe ser objeto de política es el resultado de las dinámicas de conflicto y cooperación que se dan en la construcción pública de los asuntos. En este punto los intereses particulares entran en disputa para ser considerados de interés general, dando forma (justamente) a “lo público” (Fraser, 1997).

1.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por lo expuesto hasta el momento y con ánimo de formalizar una primera aproximación conceptual, se asume que las políticas públicas son aquellas decisiones que adopta el Estado como consecuencia de situaciones problemáticas que afectan a la sociedad y que consecuentemente demandan una solución (Wilson J., 2019). Y de esta definición, es pertinente recaer sobre dos aspectos puntuales que refuerzan su interpretación.

En primer lugar, se evidencia que hablar de políticas públicas implica centrarse en aquella labor que lleva adelante el Estado o gobierno en pos de concretar alguna transformación social. Esta labor se representa en una estrategia con la cual el gobierno, actuando en nombre del Estado, coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales que representan la realización concreta de decisiones en torno a objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (Meny y Thoenig, 1989; Roth, 2002; otros).

El segundo aspecto que suscita atención es que la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Meny & Thoenig, 1992). Esto implica que la política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de otros actores sociales “clave” (Torres Melo 2013).

Cierto es, el campo disciplinar que abordan las políticas públicas como tema de estudio es sumamente amplio y diverso, por lo cual es posible dar cuenta de un sinfín de desarrollos teóricos que pueden distar (o no) de lo expuesto hasta el momento. Pese a esto, es objeto de interés para la investigación profundizar en una idea que se desprende de las definiciones presentadas, y que resulta ser factor común de todos los aspectos teóricos abordados hasta el momento: el Estado como agente de influencia en el ámbito de la acción pública.

1.4 EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen diversas acepciones del término, producto de una multiplicidad de acercamientos teóricos que han tomado y definido el concepto de Estado desde sus ámbitos de incumbencia, dotando al mismo de diversas valoraciones en función del aspecto que se desea analizar (Leal, 2010). Por este motivo, su conceptualización y posterior delimitación se vuelve un requerimiento de la tesis, con ánimo de clarificar a qué dimensión conceptual del Estado se alude cuando se hace mención del mismo. Se dejan de lado los aspectos explicativos que dan lugar al concepto de Estado, puesto que no es de interés para la investigación incurrir en una revisión histórica del mismo.

El Estado entendido como institución (Torres Melo, 2013), en el marco de un Estado de derecho (Borda, 2007), tiene autoridad y potestad para establecer normas de convivencia para el común de una sociedad. Con esto, el Estado se presenta frente a las políticas públicas como un agente de organización y de institucionalización (en el sentido de establecimiento de normas, reglas y valores) de las decisiones originadas en el debate público, entre los diversos agentes de influencia en el ámbito de la acción pública (representantes sociales), como consecuencia de demandas o intereses restringidos por parte de la sociedad (Boneti L., 2017).

Alejado del tecnicismo, Oszlak (2006) propone un abordaje distinto para definir la relación políticas públicas – Estado, y describe a este último como una trama de relaciones sociales con diversos actores involucrados, siendo el propio Estado el principal actor y articulador de dichas relaciones. Bajo este enfoque, el Estado asume distintas posiciones frente a determinadas problemáticas que emergen en el núcleo de una sociedad. Cuando el Estado decide jerarquizar una problemática y darle una consecuente respuesta pública, se está en presencia de una política pública.

En líneas generales es posible afirmar que los conceptos de Estado y de política pública se encuentran estrechamente vinculados (Gavilanes, 2009; Torres Melo, 2013), por lo cual se evidencia cierta dificultad para hacer mención de uno sin recaer (necesariamente) en el otro. Ciertamente, estudiar a las políticas públicas sin insertarlas en un contexto estatal pierde sentido. Al mismo tiempo, hablar de la materialización de la acción del Estado implica de forma casi ineludible hablar de políticas públicas, dado que en estas últimas reside el principal instrumento de acción que posee el Estado en su aspiración de transformar una situación o comportamiento en el ámbito de la sociedad (Thoenig, 1997; Mendíaz, 2004; otros).

1.5 LA LEY 19172. ASPECTOS GENERALES

Como se mencionó en el inicio del presente apartado, la investigación persigue la finalidad de vincular los alcances de la Ley 19172 tendiente a regular los procesos productivos y comerciales del cannabis, con una parte de la actividad turística que se desarrolla en Uruguay. Con la tesis enmarcada en el ámbito de la acción pública se ha hecho mención de la citada legislación refiriéndose a la misma como una política pública per se, aunque ciertamente existen diferencias que permiten alegar que una ley no es una política pública en sí misma.

Algunos instrumentos de política son de tal relevancia para la consolidación de un modelo de gestión, que muchas veces tienden a ser confundidos como si fueran la política pública en sí misma (Boneti L., 2017). Ese es el caso que se da alrededor de muchas leyes que tienen como objetivo la formalización de una decisión de política.

Torres Melo (2013) se refiere a esto último y argumenta que en realidad las leyes son un componente formal de una política pública, y no la política pública en sí. Dada la importancia que tienen las normas formales al interior de un arreglo institucional, son

comúnmente empleadas para sellar un acuerdo en torno a un asunto de política. Por consiguiente, es posible argumentar que las leyes constituyen un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública.

La Ley 19172 regula todos los aspectos que refieren exclusivamente al cannabis, desde su producción hasta su comercialización. Tales iniciativas se enmarcan en una tendencia de rechazo global a las políticas prohibicionistas de drogas, situación que viene cobrando fuerza en las últimas dos décadas, sobre todo en Europa y América Latina (Hudak J., 2018). Esta se fundamenta en la convicción que el prohibicionismo ha resultado contraproducente, tanto por fracasar en sus objetivos de erradicar los mercados ilícitos y reducir la prevalencia de consumo, como por generar un cúmulo de imprevistas consecuencias negativas (Yepes R., 2012; Astorga L., 2015).

La tendencia apunta a concebir el consumo de drogas como una situación que atañe fundamentalmente a la salud pública. Consecuentemente, los objetivos normativos se alejan del objetivo de una “sociedad sin drogas”, en beneficio de metas (a priori) más accesibles orientadas a la reducción de daños y la disminución de la violencia relacionada con el consumo de drogas (Sanjuro García, 2013).

Los objetivos que persigue el Estado con la promulgación de la ya mencionada legislación se explicitan en sus artículos 1° y 4°, de los cuales se extraen los siguientes fragmentos:

Artículo 1°: “Declárense 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”.

Artículo 4°: La presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado (...).

Esto último es relevante para el desarrollo de la tesis, puesto que de aquí se desprende una de las premisas sobre la cual se apoya la investigación. La Ley 19172 no guarda vínculo explícito (ni implícito) con la actividad turística y su desarrollo dentro del territorio. Por el contrario, la normativa se enmarca en una política orientada a minimizar riesgos y reducir daños, promoviendo la información, educación y prevención sobre el uso problemático del cannabis.

1.6 TURISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este punto del desarrollo teórico es oportuno incorporar al turismo, pero antes de incurrir en su conceptualización es preciso remarcar que como fenómeno social (Tobon Perilla, 2013), el turismo ha sido (y es) objeto de interés para diversas disciplinas (economía, geografía, sociología, psicología y antropología, entre otras), las cuales han realizado sus aportes desde sus ámbitos de estudio, definiéndolo (al turismo) desde aspectos parciales tales como el territorio (Bertoncello, 2005), las motivaciones (Pereira G., 2017), la hospitalidad (Cohen, 1972; MacCanell, 2007), entre otros. Por todo esto, tal y como ocurre con el concepto de Estado (y otras conceptualizaciones más adelante desarrolladas), es menester limitar su abordaje teórico con base en los objetivos que persigue la investigación.

Una de las acepciones más tradicionales es la que proponen Hunziker y Krapf (1942), quienes definen al turismo como el conjunto de relaciones y fenómenos que se producen como consecuencia de los desplazamientos y estancia temporal de las personas fuera de su lugar de residencia, siempre que no esté motivado por razones lucrativas.

Con similitudes, McIntosh y Goeldner (1984) brindan una aproximación teórica más cercana al ámbito de la acción pública, y definen al turismo como “el conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes”. Esta definición resulta de interés para el análisis puesto que incorpora en su interpretación a los gobiernos como agente de influencia en el ámbito de decisiones y acciones de la actividad turística. Con esto, se evidencia una primera aproximación en lo referido al turismo y la acción pública.

1.7 EL TURISMO COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA. VINCULACIÓN DIRECTA

Existen, a criterio de quien escribe, cuanto menos dos enfoques que permiten abordar esta relación entre turismo y políticas públicas. El primero de ellos refiere a una vinculación directa, con el turismo como objeto de política pública (Capanegra, 2006). Bajo este enfoque la existencia de políticas sectoriales específicas (en adelante políticas turísticas) se debe a la creciente importancia que se le atribuye al sector turístico desde el ámbito político, principalmente por los múltiples beneficios económicos, sociales, políticos y culturales que reporta. Tales políticas nacen en el seno de la actividad turística y tienen por objetivo legislar su desarrollo y potenciar sus aspectos positivos.

En este primer enfoque confluyen la mayoría de los aportes literarios que abordan al turismo desde la ciencia política (Fayos Solá, 2003; Osorio García, 2012, Schenkel, 2015, otros), por lo cual es posible incorporar una definición de políticas turísticas sin mayores dificultades. En palabras de Velasco (2008) la política turística se representa en el conjunto de acciones que impulsan los actores públicos, en ocasiones en colaboraciones con actores no públicos, con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de los ciudadanos en un territorio determinado.

Otra conceptualización de la política turística que resulta de interés por su carácter descriptivo es la que proponen Goeldner y Ritchie (2012), quienes la definen como “a set of regulations, rules, guidelines, directives, and development/promotion objectives and strategies that provide a framework within which the collective and individual decisions directly affecting long-term tourism development and the daily activities within a destination are taken”. (Traducción propia: el conjunto de regulaciones, reglas, lineamientos, directivas, objetivos y estrategias de desarrollo/promoción, las cuales brindan un marco dentro del cual se toman las decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el desarrollo turístico a largo plazo, y las actividades diarias dentro de un destino).

Una tercera (y última) conceptualización, es la que brinda Hall (2010), quien se refiere a la política turística como la política pública del turismo, y la define como todo aquello que el gobierno hace o no en relación al turismo. Resulta interesante de este aporte la denominación “política pública del turismo”, puesto que permite concluir (al menos de forma parcial) que todo el abordaje teórico que se viene desarrollando en torno a las políticas públicas es extrapolable al ámbito del turismo. Por otro lado, y más allá del aporte mencionado, surgen dos cuestionamientos a lo expuesto por el autor. En primer lugar, habría que demostrar que existe algún tipo de intencionalidad en la “no acción” por parte del gobierno frente a alguna cuestión relevante, como para considerar a dicha omisión como una política turística. En segundo lugar, es importante reconocer que no

toda acción gubernamental es una política pública (Torres Melo, 2013), por lo cual no todo lo que haga el gobierno en materia de turismo resulta ser una política turística.

Más allá que el caso de estudio propuesto no guarda vínculo expreso con este primer enfoque, el estudio del turismo desde la perspectiva de la politología vuelve prácticamente ineludible el abordaje (cuanto menos parcial) de la política turística. Con ánimo de formalizar aquellos aspectos que resultan relevantes para su comprensión, se incorporan al cuerpo de este primer enfoque los aportes de Monfort (2000) y Schenkel (2018) en torno al análisis de la política pública del turismo y los objetivos que persigue el Estado con su aplicación.

Desde la perspectiva económica, la política turística es concebida como una política sectorial. Esto implica que la política turística se encuentra integrada a la política económica, tal y como ocurre con otras políticas sectoriales como la agraria, la de transporte, la de vivienda, la industrial, entre otras. Esto es lo que afirma Monfort (2000), quien además sostiene que “la política turística se constituye en un cuerpo teórico que tiene su origen y fundamento en la política económica, de la cual se desgrana (...)”.

Con el turismo entendido como un conjunto de sectores económicos (integrado por empresas de transporte, hoteleras, agencias de viaje, entre otras), la función de la política turística queda reducida a su fortalecimiento. Al igual que el resto de las políticas sectoriales, la turística debe remitirse a lograr los objetivos de la política económica en general, mediante el aporte de divisas internacionales, la creación de empleo, la generación de ingresos, así como también el crecimiento económico, relativizando las demás competencias asociadas a su desarrollo (Monfort, 2000).

Desde una perspectiva más integral que permite articular los dominios que constituyen el turismo, Schenkel (2018) expone a la política turística como un campo multidisciplinar. Este enfoque reconoce la importancia en términos económicos, pero también destaca otros campos de injerencia y sus problemáticas asociadas. Consecuentemente, la autora señala la inexactitud de considerar a la política turística como una rama exclusiva de la política económica, aunque también reconoce que sería un error incluirla en el plano social, cultural o ambiental de manera unilateral, sin contemplar la totalidad de los factores que constituyen al turismo como tal.

Con base en este argumento, Schenkel señala que la autonomía de la política turística parte de entender al turismo como un campo multifactorial que integra aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Con esto, los objetivos que se persiguen con la política pública del turismo se desmarcan de los objetivos que persigue la política económica (o al menos de la exclusividad que sugiere Monfort), dando lugar a una política turística más abarcativa e integral en términos de consecución de objetivos, y de los ámbitos sociales en los cuales pretende incidir.

Y aunque todavía es posible dar cuenta de un persistente sesgo económico en torno al estudio de la política turística, es para destacar la creciente importancia que se le atribuye al turismo desde las diversas disciplinas ya mencionadas con anterioridad, situación que refuerza el carácter multidisciplinar que sugiere Schenkel (2018), y en el que recaen otros autores como Velasco (2011), Díaz E. (2013), entre otros.

1.8 LOS EFECTOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA SOBRE EL TURISMO. VINCULACIÓN INDIRECTA

Retomando a Monfort (2000), se asume que las políticas sectoriales persiguen actuar o incidir sobre un ámbito concreto de la esfera productiva, por lo cual es posible afirmar que la actividad turística (tal y como se viene desarrollando) se encuentra influida por la existencia de políticas turísticas. Más allá de esto, las medidas dictadas o aplicadas por el

Estado para promover uno u otro fin pueden ser divergentes e incluso trascender los límites sectoriales para los cuales fueron pensadas, generando efectos sobre otros ámbitos de la esfera social.

Frente a esto, es preciso remarcar que por particularidades propias el turismo es especialmente receptivo ante los efectos de la acción pública en general (Velasco, 2011). Esta condición de receptividad a la que se hace referencia da lugar al segundo de los enfoques: una vinculación “indirecta” entre la acción pública y la actividad turística. Bajo este enfoque se enmarca el caso de estudio propuesto, con el objeto de evidenciar los efectos que ha generado la Ley 19172 sobre la actividad turística que se desarrolla en Uruguay, desde su implementación hasta la actualidad.

Cabe aclarar que con esta caracterización que se le atribuye al segundo enfoque (vinculación indirecta) se hace referencia a las relaciones que se dan entre la actividad turística y aquellas políticas públicas que se gestan en otros ámbitos del poder político, cuyos efectos no son manipulables desde la política turística.

Incurrir en esta vinculación “indirecta” que se propone para abordar tal relación, precisa formalizar otros aspectos que ayudan a definir al turismo y que se encuentran por fuera del ámbito de estudio de la ciencia política. En tal sentido, con ánimo de complementar la definición propuesta por McIntosh y Goeldner, es preciso incorporar una segunda conceptualización del término turismo que dé cuenta de la existencia de factores motivacionales en el hecho turístico.

Bajo el enfoque de la OMT (2007) el turismo comprende las diferentes actividades que realizan las personas (turistas) durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, ya sea con fines de ocio, por negocios y otros. Esta conceptualización, tal como lo requiere el análisis, da cuenta de la existencia de una finalidad de viaje en el hecho turístico (ocio, negocios, otros), por lo cual es posible concluir que las motivaciones y la naturaleza de las actividades a desarrollar por los turistas son diversas.

1.9 TURISMO Y MOTIVACIÓN:

Sin ánimo de enfatizar, pero si con el objeto de remarcar su importancia para el análisis, es oportuno incurrir en un abordaje del concepto de motivación. En este punto, tal y como ocurre con otros conceptos ya desarrollados, se considera necesario no solo definirlo de forma conceptual, sino también limitar sus alcances en función de los requerimientos de la investigación. Por tanto, se hace abstracción de aquellos aspectos explicativos que tienen lugar en la formulación del concepto de motivación, así como también se dejan de lado las distinciones conceptuales provenientes de las diferentes corrientes teóricas que se han desarrollado en la psicología (conductista, cognitiva, entre otras).

Puede decirse que, en general, la psicología alude al término “motivo” como “el estado que activa y dirige la conducta del individuo” (Huertas, 1997). Así, las motivaciones ayudan a explicar el “por qué” del comportamiento en determinados momentos. Consecuentemente, un comportamiento depende no sólo del aprendizaje o el hábito, también de la motivación para actuar (McClelland, 1989).

Desde lo conceptual, las motivaciones se representan en el conjunto de estímulos conscientes o inconscientes, biológicos, psicológicos o sociales que impulsan a los individuos a actuar (Castaño, 2005; extraído de Parra Meroño, 2017), generando así un determinado comportamiento que es resultado de una necesidad no satisfecha (Fodness, 1994).

El concepto de motivación ha sido (y es) sumamente estudiado y abordado por diversas disciplinas, y por sobre todo, extrapolable a todo ámbito social que sea consecuencia de

una sumatoria de conductas. Así, existe una vasta bibliografía que toma el concepto para explicar distintos fenómenos sociales que giran en torno a las personas.

En lo que respecta al turismo, y de una forma muy general, las motivaciones se representan en las causas que empujan a los turistas a emprender un viaje, representando por sí mismas uno de los factores psicológicos más importantes, y de mayor influencia sobre los mecanismos de decisión del turista entendido como consumidor (Dias & Cassar 2005). Así, el estudio de las motivaciones permite explicar las razones para viajar (por qué), y la elección específica del destino (dónde).

Fodness (1994) sostiene que mediante el estudio de la motivación turística es posible identificar los tipos de turistas, y con esto establecer segmentos en función de patrones de consumo y preferencias de viaje en general. Idea congruente con lo expresado por Hallad (1999), quien argumenta que mediante el estudio de la motivación turística “es factible mapear segmentos de acuerdo con los patrones de viaje preferidos para entender lo que significa viajar para ese público”.

Esto último que se menciona fundamenta las teorías que describen la actividad turística en función de las motivaciones y/o preferencias de viaje, dando lugar a diversas tipologías de turismo, tales como turismo de cruceros (Hung & Petrick, 2011), turismo cultural (Devenesa, Laguna & Palacios, 2014), turismo aventura (Schneider & Vogt, 2012), entre otras.

En virtud de lo expuesto, y con el objeto de vincular los aspectos teóricos incorporados es oportuno introducir al análisis los interrogantes que se buscan responder con esta investigación: ¿puede una ley de drogas (y sus efectos sobre el territorio) constituir una motivación de viaje? Ante tal situación, ¿es posible hablar de turismo de drogas⁸?

1.10 TURISMO DE DROGAS

Si se aplica el razonamiento de Fodness al caso de estudio, es posible concluir que los turistas que visitan Uruguay potencialmente motivados por los efectos y dinámicas sociales que se desprenden de la Ley 19172, incurren en una tipología de turismo (no necesariamente institucionalizada) que gira en torno al consumo de cannabis (en cualquiera de sus variantes), o cuanto menos a aspectos estrechamente relacionados como puede ser la compra de semillas de cannabis, cuya venta es de carácter legal y se encuentra regulada por el Estado.

El turismo de droga se fundamenta en la motivación del viaje, es decir, sucede cuando las personas viajan a un destino específico por la accesibilidad de las drogas, de manera legal o ilegal, y su objetivo principal es consumirlas durante su visita (Hoffmann, 2014; Valdez & Sifaneck, 1997).

Uriely & Belhassen (2006) también se refieren a esta tipología de turismo y la definen como el “Phenomenon by which the tourist experience involves all of the awareness, the consumption, and the usage of drugs which are considered to be illegal or illegitimate in either the visited destination or the tourist’s country of origin” (traducción propia: fenómeno por el cual la experiencia turística implica toda la conciencia, el consumo y el uso de drogas que se consideran ilegales en el destino visitado o en el país de origen del turista).

Ambas definiciones ponen de relieve el principal motivo por el cual los turistas incurren en la ya mencionada tipología de turismo: uso y consumo de drogas en el destino visitado.

⁸ Según la Organización Mundial de la Salud, droga es toda sustancia que, introducida en el organismo por cualquier vía de administración, produce de algún modo una alteración del natural funcionamiento del sistema nervioso central del individuo y además es susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas (OMS, 1969).

Además, algo que resulta interesante en esta definición de “turismo de drogas” es el contraste que proponen los autores entre el destino visitado y el país de origen de los turistas en torno a las políticas de drogas implementadas en cada uno de ellos, sosteniendo que en al menos uno de los dos el consumo de drogas es de carácter ilegal.

La Ley 19172 no tiene precedentes inmediatos. Con su aplicación, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en establecer a nivel nacional un marco legal para todo el circuito del cannabis, adoptando un modelo de reducción de daños (Sanjuro García, 2013) que contrasta fuertemente con las medidas prohibicionistas y punitivas que imperan en el resto de los países de la región en torno al consumo de Cannabis.

En consonancia con esto último, autores como Prats (2006) y Hiernaux (2014) vinculan el hecho turístico con motivaciones de viaje que se desprenden del contraste que existe entre el destino visitado y el lugar de residencia habitual de los viajeros, argumentando que la condición de atractividad nace en las sociedades de origen de las personas, con base en aquello que se percibe como normal y cotidiano. Siguiendo la lógica de este argumento, una legislación que supone un nuevo paradigma en lo que a política de drogas refiere (Hudak, J. 2018), y como ya se dijo, sin precedentes inmediatos, puede constituir por sí misma el motivo principal por el cual un turista emprende un viaje.

Concretamente, tomando como referencia los países limítrofes con Uruguay, tanto Argentina (mediante la Ley 23737) como Brasil (mediante la Ley 11343), aplican políticas de drogas de carácter prohibicionista, las cuales encuentran pocos puntos en común con la Ley 19172.

Además de los aspectos conceptuales provenientes de la psicología y de la politología (principalmente), otro argumento en el que se apoya la tesis reside en otros casos de estudio que presentan similitudes con el que se propone en esta investigación, los cuales dan cuenta de la existencia de turismo de drogas en países donde las leyes de estupefacientes se alejan del carácter prohibicionista y punitivo que impera en la mayor parte de los países del mundo.

Uriely & Belhassen (2006) reconocen que esta tipología de turismo no es un fenómeno reciente, argumentando que con la revisión de la Ley del Opio, la tolerancia hacia el consumo de drogas suaves en los Países Bajos atrajo visitantes de Alemania, Francia y Bélgica, quienes viajaban interesados en buscar la experiencia del consumo de diferentes sustancias psicoactivas (Hoffman, 2014).

Es oportuno recaer en la Ley de Estupefacientes promovida por los Países Bajos, puesto que sirve a la investigación como antecedente de legislaciones no punitivas. Van Kalmthout (1988) y Leuw & Haen Marshall (1994) reseñan los aspectos generales de la Ley del Opio y sostienen que la misma se basa en la idea fundamental que el problema de las drogas es, ante todo, una cuestión de salud y bienestar públicos, y que la reducción de los riesgos constituye su elemento clave.

Ciertamente, la política holandesa sobre drogas se centra en evitar el consumo de estupefacientes y en limitar los riesgos que lleva aparejada la droga tanto para la persona que la consume como para su entorno directo y para la sociedad como un todo.

Con salvedades, las cuales se detallan más adelante, la mencionada Ley del Opio promulgada por los Países Bajos en el año 1976 presenta puntos en común con la legislación uruguaya, tanto en su marco normativo como en los aspectos que la fundamentan. Como base argumentativa de esta comparación que se sugiere se puede decir que ambas legislaciones prohíben de forma explícita el acceso al cannabis por parte de menores de edad (18 años). Otros puntos coincidentes refieren a la prohibición de toda forma de publicidad (directa o indirecta), promoción, auspicio o patrocinio en relación con

las drogas y su consumo asociado, así como también es para destacar que ambas legislaciones imponen un registro de consumidores.

1.11 TURISMO CANNÁBICO

Más allá de las similitudes que se mencionan, es necesario recaer en una distinción. La Ley 19172 regula aspectos vinculados exclusivamente al cannabis, mientras que la Ley del Opio contempla en su marco normativo al cannabis y otros estupefacientes que no son objeto de interés para esta investigación. Con esto, en virtud de los aspectos que regula la legislación uruguaya, y tomando como referencia el aporte de Uriely & Belhassen (2006) en torno al turismo de drogas, se considera oportuno incurrir en un “recorte” conceptual con el objeto de limitar el análisis al turismo de cannabis, definiéndolo como el desplazamiento de personas hacia un destino donde la producción, venta, compra y el consumo de marihuana son legales, y cuyo motivo de visita a ese destino es el consumo de cannabis y sus derivados, en cualquiera de sus presentaciones.

Esta definición es consecuente con la postura de Uriely & Belhassen (2006), quienes expresan que los motivos de los turistas deben ser distinguidos de acuerdo al contexto y la significancia de las experiencias ligadas al consumo de drogas mientras viajan, ya que varían según el tipo de turista, el tipo de droga o el destino visitado. Y con esto como argumento, los autores destacan cuatro tipos de motivaciones que rigen el consumo de cannabis durante un viaje, las cuales se detallan de forma resumida:

- **De experimentación**, cuando el turista quiere consumir marihuana por primera vez, o porque no es permitido en su lugar de residencia.
- **De recreación**, que se da cuando el turista consume marihuana para complementar su viaje de placer o escapar de su rutina.
- **De búsqueda de autenticidad del cannabis**, es decir, para conocer cómo y dónde se produce la marihuana que consume.
- **De practicidad**, ya que su compra es más fácil que en el lugar de origen del turista.

Otro aporte significativo en torno al turismo de cannabis es el que proponen J. Wen & Ying Meng (2018), quienes retoman los aspectos conceptuales y metodológicos desarrollados por Uriely & Belhassen, con el objeto de indagar en las motivaciones de viaje que incitaron a turistas chinos a consumir cannabis en Ámsterdam. Como resultado de dicha investigación, los autores concluyen que las principales motivaciones en torno al turismo de cannabis pueden resumirse de la siguiente manera:

- **sanación espiritual y emocional**
- **prestigio social**
- **relajación y escape**
- **autenticidad**
- **disponibilidad de la marihuana**
- **oportunidad de experimentar con la marihuana.**

Un aspecto común que se evidencia entre los aportes de Uriely & Belhassen, y J. Wen & Ying Meng, es que ambos indagan en las motivaciones de viaje de aquellos turistas que visitan los Países Bajos, más puntualmente la ciudad Ámsterdam. Además, como aspecto concluyente ambos trabajos recaen en el carácter legal y regulado en qué se enmarca el consumo de cannabis en dicho destino, siendo esta una motivación de viaje presente en aquellos turistas que fueron sujetos de interés para dichas investigaciones.

Por todo esto es posible concluir que la citada Ley del Opio tiene, cuanto menos, implicancias sobre las dinámicas que se le atribuyen al turismo en los Países Bajos. Esto

es, existe un segmento específico de turistas que visitan Ámsterdam motivados, entre otros aspectos, por la facilidad que supone el acceso al cannabis en dicho territorio, y el “entorno seguro” que se desprende de la no persecución a consumidores por parte de las autoridades locales (...).

Cabe mencionar, se hace énfasis en la ciudad de Ámsterdam (y consecuente omisión de otras ciudades neerlandesas), porque es en este destino en el cual se han desarrollado la mayor cantidad de productos y servicios turísticos ligados al cannabis. Además, las investigaciones que sirven de referencia a esta tesis encuentran su caso de estudio en la ciudad de Ámsterdam.

Todavía es posible dar cuenta de otros casos de estudio que sirven como referencia al objeto de esta tesis. En tal sentido, se da mención a los siguientes trabajos académicos que con sus investigaciones ponen de relieve la existencia de turismo de drogas en aquellos territorios donde las legislaciones pertinentes contemplan el consumo de estupefacientes sin consecuencias legales: Estados de Colorado y California, EU (Keul, A., & Eisenhauer, B., 2019); Canadá (Dupej, S., & Nepal, S., 2021); Alemania (MacCoun, R. J., 2011), entre otros.

Los aspectos conceptuales abordados hasta el momento tienen por objeto ser el sustento teórico sobre el cual se apoya una investigación que vincula la actividad turística con una ley de estupefacientes que se enmarca en el ámbito de la salud pública. Los aportes tomados para el desarrollo del presente marco conceptual, provenientes tanto de la ciencia política como de la psicología, sirven para argumentar en favor de un caso de estudio (a priori) sin precedentes, puesto que no se han encontrado investigaciones que se aboquen a la Ley 19172 desde la perspectiva del turismo.

Como se mencionó oportunamente, se hizo abstracción de aquellos aspectos que resultan irrelevantes para el desarrollo de la tesis. Con esto, el abordaje teórico fue orientado a satisfacer las necesidades conceptuales que hacen a la comprensión de la presente investigación. Además, la inclusión de otros casos de estudio con los que se puede establecer analogías pone de relieve la existencia de un turismo específico que gira en torno al consumo de cannabis en lugares donde las leyes lo permiten. Con esto como antecedente, la Ley 19172 se presenta como un caso factible de estudio.

CAPÍTULO 2. SOBRE EL REGIMEN REGLAMENTARIO DE ESTUPEFACIENTES

2.1 EN URUGUAY

Antes de la aprobación de la Ley 19172 en Uruguay, la ley que regulaba el tema del cannabis en el país era la Ley 14294⁹, conocida como “Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”. Esta ley, promulgada en 1974, establecía un enfoque de prohibición y criminalización de las drogas. Por tanto, la producción, distribución, venta y posesión de cannabis y otras sustancias consideradas estupefacientes o psicotrópicas estaban prohibidas y penalizadas. El consumo personal de drogas no estaba criminalizado, pero el cultivo y la tenencia de estupefacientes eran considerados delitos punibles por la ley.

Cabe la aclaración, la Ley 14294 no ha sido derogada por la Ley 19172 ya que la legislación promulgada en el año 1974 es una ley más amplia que regula el tema de las drogas en general, incluyendo sustancias estupefacientes y psicotrópicas más allá del cannabis. Ambas leyes se encuentran vigentes, y las contradicciones que pudieran surgir entre las citadas legislaciones se contemplan en el decreto reglamentario 282/020.

2.1.1 SOBRE LA LEY 19172:

El 4 de julio de 2013 la Comisión de Adicciones de la cámara de diputados aprobó por 7 votos (de 13 posibles) el proyecto de ley que preveía que las farmacias puedan vender hasta 40 g de inflorescencias de cannabis por persona por mes, también posibilitando el autocultivo por parte de individuos (un máximo de 6 plantas hembra no excediendo los 440 g anuales) o de clubes de consumidores (con un máximo dependiente del número de socios). Además, este proyecto estipulaba la regulación de permisos a empresas privadas para cultivo de marihuana psicoactiva orientado al uso medicinal o recreativo, cultivo de cáñamo para usos industriales (producción de papel, textiles o combustibles, entre otros) y cultivo con fines de investigación.

Esta aprobación permitió que la discusión del proyecto se traslade a la Cámara de Representantes del Poder Legislativo, y el 31 de julio de 2013 se aprobó en la Cámara de Diputados el proyecto que legaliza la venta y autocultivo de marihuana con 50 votos a favor, 46 en contra y 3 ausencias.

El 10 de diciembre de 2013, el Senado aprobó la Ley 19172 con 16 votos a favor y 13 votos en contra. La ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de diciembre, y entro en vigor el 2 de mayo de 2014, siendo esta es la fecha oficial en la que la ley comenzó a aplicarse. El decreto de reglamentación de la ley se publicó en mayo de 2014.

Los decretos que reglamentan la citada legislación son los siguientes:

- Decreto N 56/023¹⁰ de 16/02/2023
- Decreto N 246/021¹¹ de 28/07/2021
- Decreto N 282/020¹² de 05/10/2020
- Decreto N 128/016¹³ de 02/05/2016
- Decreto N 372/014¹⁴ de 16/12/2014
- Decreto N 120/014¹⁵ de 06/05/2014

⁹ Ley 14294: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974>

¹⁰ Decreto 56/023: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/56-2023>

¹¹ Decreto 246/021: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/246-2021>

¹² Decreto 282/020: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/282-2020>

¹³ Decreto 128/016: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/128-2016>

¹⁴ Decreto 372/014: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/372-2014>

¹⁵ Decreto 120/014: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/120-2014>

En cuanto a los alcances de la Ley 19172, es importante destacar que esta legislación abarca diversos aspectos relacionados con la producción, distribución, venta y consumo de cannabis en el país. En virtud de esto último se detallan a continuación aquellos aspectos que, a criterio del tesista, revisten de mayor relevancia a los fines del presente trabajo:

- **Control estatal:** La ley crea el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) como el organismo encargado de regular y supervisar todo el proceso de producción, distribución y consumo de cannabis. El IRCCA emite licencias a los cultivadores, establece los requisitos de seguridad y calidad, y monitorea el cumplimiento de la ley.
- **Autocultivo:** La ley permite a los residentes de Uruguay cultivar hasta 6 plantas de cannabis en su hogar para uso personal. Estas plantas deben registrarse en el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) y no se puede exceder la cantidad máxima de cosecha permitida por año.
- **Cultivo cooperativo:** La ley permite la formación de clubes de membresía para el cultivo colectivo de cannabis. Estos clubes pueden tener un máximo de 45 socios y cultivar hasta un máximo de 99 plantas.
- **Compra en farmacias:** La ley establece la posibilidad de adquirir cannabis a través de farmacias autorizadas. Los ciudadanos uruguayos y residentes legales pueden comprar hasta 40 gramos de cannabis por mes. Para realizar la compra, los usuarios deben registrarse en el IRCCA y estar inscriptos en el Registro de Usuarios de Cannabis.
- **Promoción de la salud y la educación:** La ley incluye disposiciones para promover el uso responsable y seguro del cannabis. Se enfatiza la importancia de la educación sobre los riesgos y beneficios del consumo de cannabis, y se implementan programas de prevención y reducción de riesgos asociados.
- **Investigación científica y desarrollo:** La ley establece un marco para la investigación científica sobre el cannabis y sus aplicaciones terapéuticas, promoviendo la generación de conocimiento en esta área.
- **Limitaciones de posesión y transporte:** La ley establece límites en la cantidad de cannabis que se puede poseer y transportar. Los usuarios registrados pueden tener hasta 40 gramos de cannabis en su posesión y transportar hasta 10 gramos fuera de su domicilio.
- **Restricciones para menores de edad:** La ley prohíbe la venta y el consumo de cannabis a personas menores de 18 años. Además, se enfatiza la importancia de la prevención y la educación sobre los riesgos asociados con el consumo de cannabis en los jóvenes.

2.2 LA SITUACIÓN LEGAL DEL CANNABIS EN ARGENTINA.

En Argentina, el cannabis está regulado (principalmente) por la Ley 27350¹⁶ conocida como "Ley de Investigación Médica y Científica de Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus Derivados". Esta ley fue promulgada el 29 de marzo de 2017 y establece un marco regulatorio para la investigación y el uso medicinal del cannabis en el país. Bajo esta ley, se creó el Registro del Programa de Cannabis (REPROCANN), que permite a los pacientes acceder legalmente al cannabis medicinal con una prescripción médica.

¹⁶ Ley 27350: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273801/norma.htm>

A continuación se detallan algunos puntos relevantes de la citada legislación:

- **Acceso al cannabis medicinal:** La ley garantiza el acceso gratuito al cannabis y sus derivados a aquellos pacientes que se encuentren inscriptos en el "Registro del Programa Nacional para el Estudio y la Investigación del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus Derivados".
- **Investigación y producción:** La ley establece un programa para la producción controlada de cannabis con fines médicos y científicos. Se promueve la investigación científica y la producción de cannabis en el país para garantizar el suministro de productos de calidad.
- **Creación del Instituto Nacional de Medicamentos (INAME):** Se crea el INAME, que tiene la responsabilidad de regular, controlar y fiscalizar las actividades relacionadas con la producción, el cultivo y la investigación del cannabis medicinal.
- **Importación y exportación:** La ley establece un marco para la importación y exportación de cannabis y sus derivados con fines médicos y científicos, siempre que se cumplan los requisitos y controles establecidos.

La Ley 27350 ha sido reglamentada por medio de los siguientes decretos y resoluciones que complementan su implementación:

- **Decreto 266/2017¹⁷:** decreto que promulga la Ley 27350.
- **Decreto 738/2017¹⁸:** decreto reglamentario original. Derogado por el Decreto 883/2020
- **Decreto 883/2020¹⁹:** Decreto reglamentario de la Ley 27350. Vigente.
- **Resolución 800/2021²⁰:** Aprobación del Sistema de Registro del Programa de Cannabis (REPROCANN)

2.2.1 SOBRE EL CONSUMO DE CANNABIS CON FINES RECREATIVOS. LEY 23737

Tal y como ocurre con la Ley 19172 de Uruguay, en Argentina la Ley 27350 coexiste con una legislación precedente que hasta el año 2017, con un enfoque prohibicionista y punitivo, regulaba todos los aspectos vinculados al cannabis. La Ley 23737, también conocida como "Ley de Estupefacientes", es una legislación más amplia que la Ley 27350 ya que regula el tema de las drogas de forma general y abarcativa. Esta legislación prohíbe la tenencia, comercialización y producción de sustancias estupefacientes, incluido el cannabis para fines no medicinales. La misma fue promulgada el 3 de diciembre de 1989 y permanece vigente hasta la fecha.

En líneas generales, es factible asumir que la situación legal del cannabis en Argentina se encuentra en un estado de cierta ambigüedad. Aunque el consumo personal de cannabis no está penalizado, la venta y producción de cannabis para uso recreativo aún son consideradas actividades ilegales, y el Código Penal argentino establece sanciones para el cultivo, posesión y venta de drogas. Al mismo tiempo, existen precedentes judiciales en los que los tribunales han interpretado que el consumo de cannabis en el ámbito privado está protegido por el derecho a la intimidad personal, lo que ha llevado a un cierto grado de despenalización y a la protección del autocultivo para uso personal.

Estos fallos²¹ a los que se hace referencia sientan un precedente y establecen criterios para casos futuros relacionados con el consumo personal de cannabis. Sin embargo, es

¹⁷ Decreto 266/2017: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-266-2017-273802>

¹⁸ Decreto 738/2017: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-738-2017-279831>

¹⁹ Decreto 883/2020: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237208/20201112>

²⁰ Resolución 800/2021: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241814/20210312>

importante tener en cuenta que estos casos se basan en circunstancias particulares y que la legislación sobre drogas en Argentina todavía no ha establecido una despenalización generalizada del consumo personal de cannabis con fines recreativos.

El análisis en las legislaciones antes mencionadas permite concluir que existen varios puntos en común entre las políticas de estupefacientes aplicadas por Uruguay y Argentina (acceso al cannabis medicinal; creación de organismos públicos específicos para su control, imposición de registros, entre otros). Sin embargo, existe una diferencia insoslayable entre ambas legislaciones vinculada al consumo de cannabis con fines recreativos. Mientras que la Ley 19172 de Uruguay legaliza esta tipología de consumo, la Ley 27350 de Argentina regula el uso del cannabis con fines médicos y científicos, dejando al consumo con fines recreativos bajo la órbita de la Ley 23737. Y en esta última, la legalidad del cannabis dependerá del uso que le atribuya a dicha sustancia; será considerada como droga ilegal siempre que su utilización exceda los límites de la ciencia y la medicina.

Esta diferencia fue (y es) de suma importancia para el desarrollo de esta investigación, ya que de la misma se desprende una de las premisas sobre la cual gira la tesis: una legislación en materia de estupefacientes sin precedentes inmediatos que, por sus implicancias en el territorio, constituye (o puede constituir) una motivación de viaje en los turistas que visitan Uruguay.

²¹ Fallo "Bazterrica" de 1986, en el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que la tenencia de estupefacientes para consumo personal no debe ser penalizada. En este caso, la Corte Suprema consideró inconstitucional penalizar la tenencia de estupefacientes cuando se trata de cantidades destinadas al consumo personal y no se evidencia una intención de distribución o comercialización. Esta sentencia amplió aún más el reconocimiento de derechos individuales en relación con el consumo de drogas.

Fallo "Arriola" del año 2009, en el que la Corte Suprema estableció que la penalización del consumo de estupefacientes para uso personal en el ámbito privado es inconstitucional. En dicho fallo, se sostuvo que la persecución penal del consumo privado de drogas afecta la autonomía individual y el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

CAPÍTULO 3. EL MERCADO DEL CANNABIS EN URUGUAY, ARGENTINA Y BRASIL.

3.1 URUGUAY

A continuación se exponen algunos números relevantes para la investigación referidos al mercado legal del cannabis en Uruguay, según datos publicados por el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)²². En este punto es de interés vislumbrar los resultados que arroja la Ley 19172 luego de cinco años de plena implementación, haciendo foco particular en la cantidad de personas con acceso al cannabis legal y regulado por el Estado.

Luego de 5 años de funcionamiento conjunto de las tres vías de acceso, el IRCCA da cuenta de 67.998 personas que están habilitadas para acceder al cannabis de forma regulada; 49.630 de las personas habilitadas conforman el registro de adquirentes en farmacias²³, 14.035 están registradas como cultivadores domésticos²⁴, y figuran 7.166 miembros de 249 clubes de Membresía²⁵.

LICENCIAS APROBADAS

Adquirientes farmacias	49.630
Farmacias	28
Cultivo domestico	14.035
Miembro de clubes	7.166
Club de membresía	249

Tabla 4. Fuente: Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA).

(actualizado: 05/07/2022)

Según estas estimaciones, las 67.998 personas alcanzadas por el mercado legal representan aproximadamente 29% de los consumidores de cannabis de 18 años o más en territorio uruguayo. Más aún, tomando en consideración no solo a las personas formalmente registradas sino también a aquellas que acceden al cannabis regulado por el Estado mediante el uso compartido, el alcance del mercado legal se proyecta en un 39% del total de consumidores de cannabis en territorio uruguayo.

Por último, es importante mencionar que las licencias para cultivo doméstico tienen una validez de 3 años, por tanto pasado este período las personas deben renovar su licencia para evitar su expiración y la baja del registro. Las licencias que expiraron sin ser

²² Sitio web oficial: <https://www.ircca.gub.uy/>

²³ Las personas registradas pueden comprar hasta 40 gramos por mes (10 gramos por semana) en los puntos de venta. La ley específica que las farmacias actuarán como puntos de venta.

²⁴ Los adultos residentes mayores de 18 años pueden cultivar hasta seis plantas hembra floridas de cannabis por hogar para autoconsumo, con previo registro ante las autoridades correspondientes. La producción anual total de la droga no debe exceder los 480 gramos.

²⁵ Los adultos residentes mayores de 18 años pueden unirse a cooperativas para cultivar cannabis en forma colectiva. Estos "clubes de cannabis" primero deben registrarse en el IRCCA y otras autoridades, y deben tener entre 15 y 45 miembros. Los clubes pueden plantar hasta 99 plantas en el mismo espacio, pero no pueden dispensar a sus miembros más de 480 gramos per cápita de la droga por año. Todo excedente debe ser entregado a las autoridades.

renovadas quedan fuera del mercado regulado. Esto no implica que estas personas no sigan cultivando sino que las mismas no han cumplido con la formalización del registro. Consecuentemente, el mercado real puede superar ese 39% que se detalla más arriba.

3.2. ARGENTINA - BRASIL

Se considera oportuno exponer un panorama en torno al consumo de cannabis tanto en Argentina como en Brasil. La razón de esto se fundamenta en conocer, al menos de forma estimativa cual es el mercado de consumidores de cannabis en estos países. La elección de los mismos se desprende del aporte sugerido por Uriely & Belhassen quienes destacan que con la modificación de la Ley del Opio (1976) el turismo receptivo en los Países Bajos denotó un incremento sustancial de visitantes procedentes de países limítrofes como Alemania y Bélgica.

Según datos recogidos del Informe Mundial de las Drogas 2022, el cannabis es la sustancia psicoactiva de carácter ilícito más consumida en el mundo. Aproximadamente 300 millones de personas consumieron cannabis durante el año 2020, lo que representa aproximadamente el 4% de la población mundial. Esto es 18% más de consumidores de cannabis si se toma como referencia el año 2010.

Consecuente con esta tendencia, en Argentina el Cannabis es la droga ilícita más consumida. Según los datos expuestos en el último informe de drogas del SEDRONAR²⁶ (correspondiente al año 2017) 7,8% de la población ubicada entre los 12 y los 65 años de edad declaró su uso en el último año. Esto es aproximadamente 1.482.165 de personas, de los cuales 16% (unas 236.820 personas) refirió consumir marihuana diariamente.

Respecto de Brasil, según datos oficiales difundidos por la CONAD²⁷ en el año 2019, 4.8 millones de personas residentes en este país consumen cannabis con carácter recreativo; además, 12 millones de personas con patologías crónicas lo utilizan con fines medicinales y/o para el tratamiento de sus condiciones.

Estas cifras representan, al menos de forma estimativa, un segmento de consumidores de cannabis que, por diversos motivos, se encuentran interesados o bien podrían llegar a interesarse en el mercado legal del cannabis en la Republica de Uruguay. En este punto es importante remarcar el carácter ilegal del cannabis tanto en Argentina como en Brasil. Con esto, el consumo que se expresa en cifras más arriba se gesta en el marco de legislaciones prohibicionistas que contrastan fuertemente con la Ley 19172.

²⁶ La Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (<https://www.argentina.gob.ar › jefatura › sedronar>).

²⁷ Conselho Nacional de Política sobre Drogas: (<https://www.gov.br/conad>)

CAPÍTULO 4: CONSIDERACIONES GENERALES DEL TURISMO EN URUGUAY

4.1 ASPECTOS TERRITORIALES

Comprendida entre los paralelos 30° y 35° de latitud Sur y los meridianos 53° y 58° de longitud Oeste, la República Oriental del Uruguay (en el espacio geográfico del planeta) se sitúa al sudeste de América del Sur. Su territorio limita al Norte con Brasil, al Oeste con Argentina, hacia el Sur con el Río de la Plata y hacia el Este con el océano Atlántico.

Su superficie total es de 176.215 km², se divide en 19 Departamentos y su capital es la Ciudad de Montevideo.

En lo que respecta a la actividad turística, según las características de la oferta, los aspectos sociales, geográficos, económicos y de redes viales (anuario estadístico 2019), el territorio uruguayo se divide en cinco regiones turísticas, las cuales se detallan a continuación. Además, se incorpora para cada región datos correspondientes al año 2019 referidos a la cantidad de visitantes internacionales que llegaron a cada región, y el gasto realizado por los mismos.

- **Región Norte:** se compone de los departamentos Rivera, Tacuarembó y Artigas. En términos turísticos, esta región concentró 1.5% de los visitantes internacionales, y 0.6% del gasto realizado por estos últimos.
- **Región Centro Sur:** incluye los departamentos de San José, Florida, Flores, Durazno y Colonia. Esta región recibió 9.5% de los visitantes y concentró 4.1% del gasto.
- **Región Metropolitana:** nuclea los departamentos de Montevideo y Canelones. Se le atribuye 36.1% de visitantes y 36.1% del gasto durante el 2019.
- **La región Este:** compuesta por los departamentos de Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres, y Cerro Largo. Representó 30.1% de visitantes y 50.8% del gasto
- **La región Pájaros Pintados:** determinada por los departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Durazno, Flores, Florida, Colonia, San José, Maldonado, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha, Lavalleja, y Cerro Largo. Representó 18.4% de los visitantes internacionales que llegaron a Uruguay y concentró 7.9% del gasto turístico.



Fuente: Plan Nacional de Turismo Sostenible al 2030, MINTUR.

4.2 LA RELEVANCIA DEL TURISMO PARA ECONOMIA URUGUAYA

Es menester a los fines de la investigación dar cuenta del panorama turístico en términos de llegadas internacionales para la República del Uruguay, bajo la finalidad de contextualizar el caso de estudio en el marco de la actividad turística que se desarrolla en dicho país. Por tanto, con ánimo de dimensionar la importancia del turismo para la economía uruguaya, se exponen los principales datos referidos a la actividad para el año 2019, ampliando ocasionalmente el marco temporal con el objeto de evidenciar dinámicas que se consideran relevantes para el desarrollo de la tesis.

Según datos publicados por el Ministerio de Turismo, las llegadas internacionales a Uruguay mantuvieron una tendencia creciente durante la última década. El número de visitantes que arriban al país cada año pasó de 2.4 millones en 2010 a 3.2 millones en 2019, lo que supone un crecimiento anual de 6% promedio para el periodo bajo análisis.

	TOTAL DE VISITANTES	INGRESOS POR TURISMO*
2010	2.407.676	US\$ 1.508
2011	2.960.155	US\$ 2.203
2012	2.883.522	US\$ 2.057
2013	2.847.587	US\$ 1.899
2014	2.810.651	US\$ 1.750
2015	2.964.110	US\$ 1.765
2016	3.328.449	US\$ 1.824
2017	3.940.790	US\$ 2.334
2018	3.711.948	US\$ 2.154
2019	3.220.602	US\$ 1.827

Tabla 1. Elaboración propia. Fuente: MINTUR.

*Cifras expresadas en millones de dólares

En término de ingresos, el turismo representa una de las principales actividades generadoras de divisas en Uruguay. Concretamente, en el año 2010 el ingreso de divisas internacionales atribuibles al turismo receptivo se estimó en \$1.508 millones de dólares. Para el año 2019 estas estimaciones evidencian ingresos que alcanzan los \$1.827 millones de dólares, lo que se traduce en un crecimiento promedio anual del 2%.

Con relación a la balanza turística, la cual refleja los ingresos y pagos internacionales originados exclusivamente por el turismo, durante el año 2019 se registró un superávit de 563 millones de dólares, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas²⁸. Esto es el gasto de los visitantes en Uruguay menos los gastos efectuados por los residentes uruguayos fuera del país.

²⁸ Sitio web oficial: www.ine.gub.uy

Otro indicador que sirve para dar cuenta de la relevancia del turismo para la economía uruguaya es el aporte del sector al PIB. Según la Cuenta Satélite de Turismo de Uruguay, para el año 2019 la participación del turismo en la economía uruguaya representó 7,1%, registrando por segundo año consecutivo un descenso en comparación con 8,1% del año anterior, y 8.6% del 2017.

	VALOR AGREGADO TOTAL DE LA ECONOMIA URUGUAYA	VALOR AGREGADO TURISTICO	PARTICIPACIÓN DEL TURISMO EN LA ECONOMÍA URUGUAYA
2010	807.685.066	49.268.789	6.10%
2011	902.162.784	66.760.799	7.40%
2012	1.015.596.644	68.618.984	6.80%
2013	1.140.988.825	73.482.257	6.40%
2014	1.335.977.313	88.248.996	6.60%
2015	1.455.848.221	94.740.860	6.50%
2016	1.581.115.068	115.256.442	7.30%
2017	1.707.108.631	145.395.040	8.6%
2018	1.831.132.171	147.653.037	8.1%
2019	1.975.921.080	138.977.740	7.1%

Tabla 2. Elaboración propia. Fuente: MINTUR.

Otros indicadores observables que permiten identificar el impacto que tiene la actividad turística sobre la economía uruguaya son el peso relativo que tiene el gasto total de los visitantes en relación a las exportaciones de bienes y a las exportaciones de servicios, estimados en 14.5% y 39.1% respectivamente (2019).

En lo que respecta al empleo, según números publicados por el Ministerio de Turismo, se registraron un total de 127.664 puestos de trabajo en el sector turismo²⁹ en todo el país, lo que es equivalente a 7,2% de todos los puestos de trabajo de la Economía Uruguaya, cifra estimada en 1.773.111 para el año 2019.

En relación a la procedencia de los turistas, se observa que el 69% de los visitantes internacionales que llegaron a Uruguay en 2019 provino de los dos países con quienes comparte frontera. Sobre un total de 3.220.602 visitantes, 1.744.643 fueron turistas argentinos (54%), mientras que 489.701 fueron turistas brasileiros (15%). El restante 31% se divide entre turistas provenientes de Paraguay, Chile, resto de América y europeos, aunque el porcentaje correspondiente a cada uno de estos es considerablemente inferior al que representan los mercados limítrofes.

²⁹ Se define como el número de puestos de trabajo generados a partir del consumo de los bienes y servicios producidos por las distintas industrias características de turismo de los visitantes. Para su cuantificación se utiliza el indicador de puestos de trabajos turísticos (PETU) desarrollado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

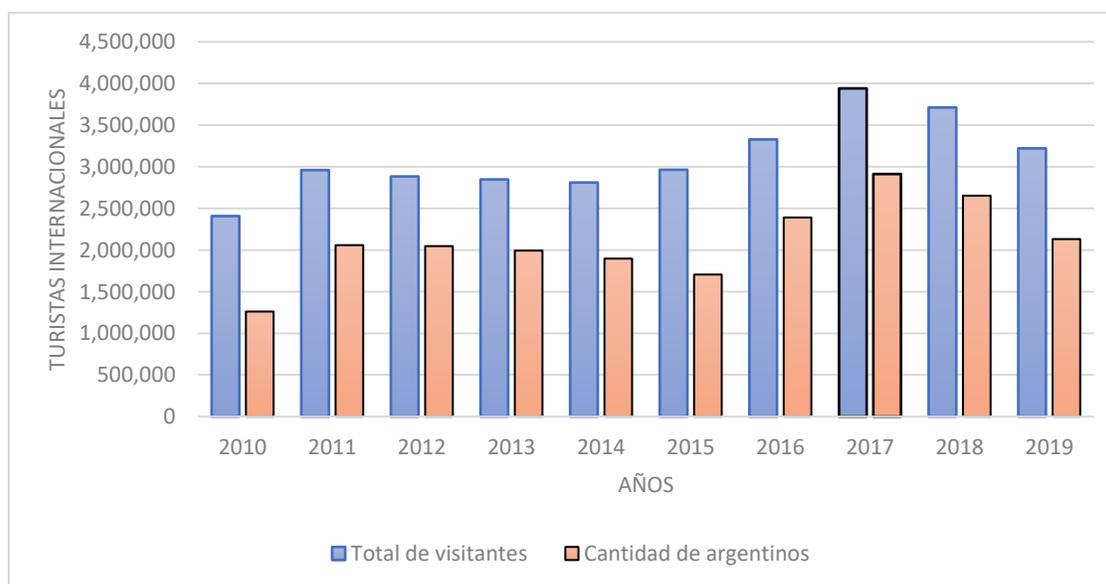
4.3 LA RELEVANCIA DEL MERCADO ARGENTINO PARA EL TURISMO URUGUAYO

Durante el año 2019, más de la mitad de los turistas que llegaron a Uruguay fueron visitantes procedentes de Argentina, situación que evidencia la relevancia que tiene el mercado argentino para el turismo en Uruguay.

Año	Total de visitantes	Cantidad de argentinos	argentinos sobre el total
2010	2.407.676	1.261.516	52%
2011	2.960.155	2.058.773	70%
2012	2.883.522	2.047.301	71%
2013	2.847.587	1.993.311	70%
2014	2.810.651	1.897.247	68%
2015	2.964.110	1.705.658	58%
2016	3.328.449	2.391.026	72%
2017	3.940.790	2.912.631	74%
2018	3.711.948	2.652.847	71%
2019	3.220.602	2.131.643	66%

Tabla 3. Elaboración propia. Fuente: MINTUR.

Más aún, para el periodo comprendido entre los años 2010 y 2019, los turistas argentinos representaron para el sector turístico uruguayo más de la mitad de los arribos por turismo internacional en todos y cada uno de dichos años, alcanzando una media del 68%. Incluso, para el año 2017 (coincidente con la plena implementación de la Ley 19172) 74% del turismo receptivo en Uruguay es atribuible a turistas argentinos, lo que se traduce en 2.912.631 visitantes provenientes de dicho país.



CAPÍTULO 5. LEY DE TURISMO Y ORGANISMOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD

La Ley 19253³⁰ (Ley de regulación de la actividad turística) promulgada en agosto del 2014, define al turismo como actividad de interés nacional, entendiéndola como factor cultural, económico y social de desarrollo. En la citada legislación se establecen principios y conceptos fundamentales para el desarrollo de la actividad turística, abordando temas como la planificación territorial, la promoción de inversiones, temas vinculados al medio ambiente, entre otros.

En lo que respecta a la gobernanza del sector, esta puede ser definida como la articulación entre los distintos actores públicos, privados y la sociedad civil para la generación y ejecución de políticas y estrategias para el sector turístico (Velasco, 2010). Para el caso de Uruguay, la misma está liderada en el sector público por el Ministerio de Turismo (MINTUR)³¹ y secundada por las diecinueve direcciones de turismo de las intendencias municipales. En el sector privado, se destacan las cámaras y asociaciones que integran la Cámara Uruguaya de Turismo (CAMTUR)³².

En lo que respecta al MINTUR es importante destacar que es el responsable de definir, diseñar, promover, ejecutar, controlar y evaluar las políticas de Estado relativas a las actividades turísticas. Para ello coordina los esfuerzos articulando los intereses del sector público y privado, procurando la mejora sustentable de la actividad así como la calidad de vida de la población.

En carácter de asesor al MINTUR se encuentra el Consejo Nacional de Turismo (CONATUR), que contempla la participación de representantes del sector público y privado para la creación de políticas de Estado. El sector cuenta con el Fondo de Fomento del Turismo, que está habilitado para establecer proyectos conjuntos con capitales del sector privado, para la realización de planes promocionales a nivel nacional e internacional así como la creación y mantenimiento de obras de infraestructura turística.

Por último, existe un comité sectorial en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que se encuentra integrado por empresarios, trabajadores y el MINTUR a través del cual canalizan todas las políticas y estrategias en lo referente a la capacitación y formación de trabajadores y empresarios del sector turístico.

³⁰ Ley 19253: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19253-2014>

³¹ Sitio web oficial del Ministerio de Turismo de la República del Uruguay: <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/>

³² Sitio web oficial de la Cámara uruguaya de turismo: <https://camtur.com.uy/>

CAPÍTULO 6. RESULTADOS DE LA METODOLOGIA

6.1 ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS Y CUESTIONARIOS. RESIDENTES URUGUAYOS.

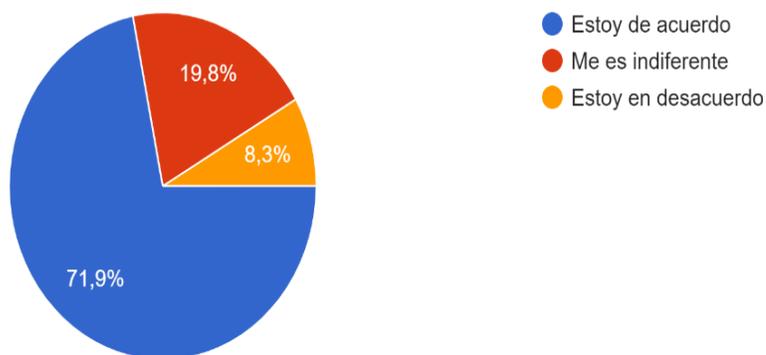
A continuación se exponen los resultados obtenidos con las entrevistas semiestructuradas realizadas a residentes uruguayos. De manera conjunta se incorporan los resultados procedentes de los cuestionarios también aplicados con residentes. Durante el encuentro con los entrevistados se utilizó una guía de referencia con las preguntas y/o aspectos que debían ser necesariamente abordados durante las entrevistas (ver anexo). La información recabada en este apartado metodológico se expone de forma general, sin distinciones individuales entre los entrevistados.

El primer aspecto que resultaba de interés para la presente investigación, era conocer la postura de los residentes frente a la legalización del cannabis en Uruguay. Al ser consultados, cuatro de los cinco entrevistados manifestaron estar de acuerdo con la vigente legislación. Frente a la consulta cómo perciben ellos el nivel de conformidad social frente a la legalización del cannabis, la totalidad de los entrevistados coinciden en que son más las personas a favor que en contra, y que esta es una tendencia creciente. Es decir, los niveles de aceptación son cada vez mayores entre los residentes uruguayos. En relación a esto último, el argumento que más se repitió es que, contrario a lo que se creía en un principio, la legalización no promovió/aumentó el consumo de cannabis. Además, uno de los entrevistados expuso que la “industria del cannabis” representa una fuente de empleo para los uruguayos, e ingresos “significativos” para la economía del país.

El nivel de aceptación que sugieren los entrevistados fue puesto a consideración en los cuestionarios aplicados a residentes uruguayos. En este caso se obtuvieron 192 respuestas, de las cuales se extrae que 71.9% (138 de 192) de las personas que respondieron el cuestionario dicen estar de acuerdo con la legalización.

Que opinión le merece la legalización del cannabis en Uruguay?

192 respuestas



Existe total consenso entre los entrevistados en que la Ley 19172 no logra cumplir (de momento) con la totalidad de los objetivos que se propone. Se invitó a los entrevistados a profundizar en los motivos que justifican dicha postura y como aspecto relevante surgió que la citada legislación es considerada “restrictiva” por parte de los consumidores registrados. Esta afirmación se apoya en dos aspectos puntuales: el primero refiere al límite de compra establecido por la ley para los consumidores con registro y habilitación. El otro aspecto que genera “disconformidad” entre los usuarios se vincula con los niveles

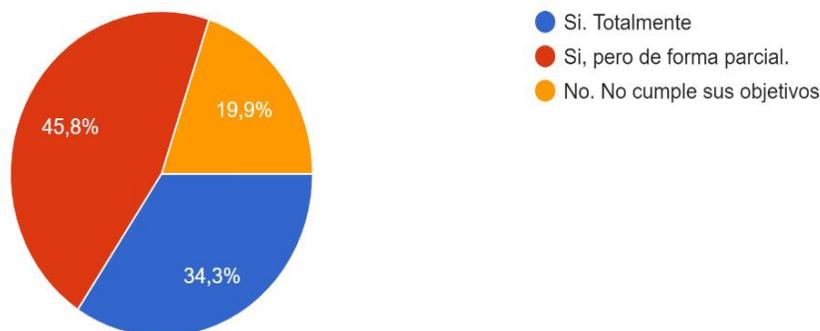
de THC y CBD³³ permitidos en el cannabis legal y regulado que se vende en las farmacias. En relación a esto, los entrevistados detallan que el producto que se adquiere en los puntos oficiales de venta tiene menos efectos psicoactivos que el cannabis que se vende en las calles. Además, aseguraron que los problemas con el abastecimiento del cannabis legal obligan a los consumidores a “sacar turno” con anticipación para poder comprar en las farmacias.

Esta información que se extrae de las entrevistas es significativa para la investigación, ya que evidencia la existencia de un mercado ilegal de cannabis que acapara todo un segmento de consumidores que, por diversos motivos, no han sido alcanzados por el Estado y su política de drogas, incluidos los turistas que visitan Uruguay.

Esta pregunta también fue llevada a los cuestionarios, y los resultados fueron coincidentes. En este caso se obtuvieron 201 respuestas, de las cuales se extrae que 80% considera que la Ley 19172 cumple (en menor o mayor medida) con los objetivos que se propone. Sin embargo, solo 34.3% de las respuestas coinciden en que la ley cumple la totalidad de los objetivos que se propone. En contraposición, 45.8% de las respuestas dejaron a entrever que la ley de drogas tiene objetivos pendientes.

Considera que la Ley 19.172 que regula el cannabis cumple con sus objetivos?

201 respuestas



Los entrevistados explicaron que estas restricciones/limitaciones derivan en que los residentes uruguayos, incluso aquellos que cuentan con su registro activo, se vuelquen al mercado ilegal del cannabis. Con ánimo de profundizar en esto último, se invitó a los entrevistados a que opinen sobre el grado de dificultad que implica acceder al cannabis para una persona que no cuenta con registro, es decir, de manera ilegal. La totalidad de los entrevistados manifestaron que acceder al cannabis en la vía pública no presenta mayores dificultades. Además, se afirma que la calidad y el precio que se encuentra en las “calles” (en palabras de los entrevistados) son competitivos frente al mercado legal y regulado.

Para concluir con la primera parte de las entrevistas, se solicitó a los entrevistados que mediante un “verdadero” o “falso”, otorgaran una validación a la siguiente afirmación: *“Comprar o acceder al cannabis en Uruguay es más simple desde que se implementó su legalización, incluso si se recurre al mercado ilegal”*. Las cinco personas entrevistadas

³³ El THC (delta-9-tetrahidrocannabinol) y el CBD (cannabidiol) son los principales componentes psicoactivos del cannabis.

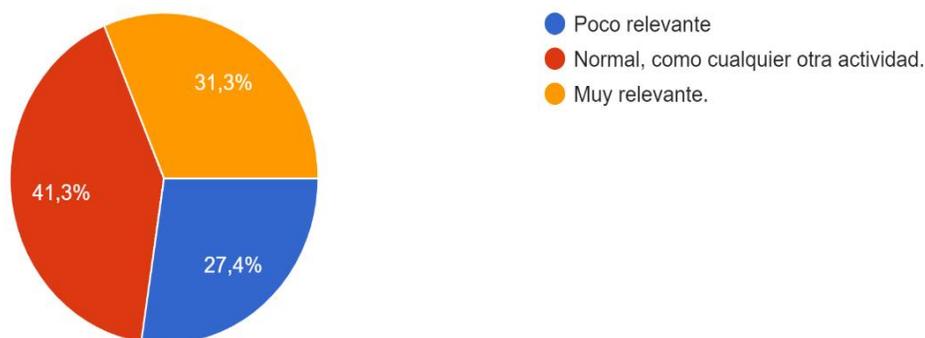
coinciden en que la afirmación es verdadera, y atribuyen tal posicionamiento a que el cannabis es “algo” legal en Uruguay y su consumo se encuentra mayormente normalizado entre las personas. Además, surge de las entrevistas que dicho consumo se desarrolla en un entorno “seguro” para los usuarios de dicha sustancia, puesto que no existe ningún tipo de persecución por parte de las fuerzas de seguridad para con los consumidores.

Posteriormente se procedió con preguntas vinculadas al turismo. En primer lugar, se le solicitó a los entrevistados que opinaran sobre la relevancia que tiene el turismo para la economía de Uruguay. Si bien existen opiniones encontradas en este punto, se puede decir que la actividad turística es considerada “relevante” para el desarrollo de la economía y del empleo.

En relación a esta última pregunta, los cuestionarios arrojaron resultados similares. Solo 27.4% de las respuestas recogidas (55 de 201) coinciden en que el turismo es una actividad poco relevante para la economía del país; 41.3% de los cuestionarios (83 respuestas) arrojó que el turismo es, en términos de contribución a la economía, “una actividad como cualquier otra”; 31.3% restante (63 personas) atribuyeron una mayor importancia a la actividad turística respondiendo que la misma es “muy relevante” para la economía del país.

A su criterio, ¿cuán relevante es el turismo para la economía de Uruguay?

201 respuestas

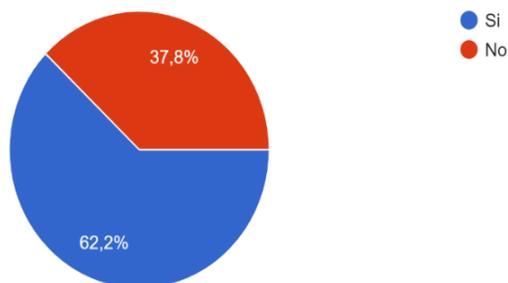


La siguiente pregunta apuntaba a conocer la percepción de los entrevistados respecto del potencial interés de los turistas extranjeros frente a la legalización del cannabis en Uruguay. Puntualmente, se consultó si percibían que los visitantes extranjeros consultaban con frecuencia cómo y dónde acceder al cannabis en Uruguay. A excepción de uno de los entrevistados que dijo desconocer la situación, la mayoría de los participantes coincidieron en que el interés por parte de los turistas existe, y de sus comentarios se extrae que tal situación es habitual e incluso tomada con normalidad por parte de los uruguayos.

En los cuestionarios el resultado fue en el mismo sentido. 62.2% de las respuestas coinciden en que hay turistas que visitan Uruguay motivados o al menos mostrando interés en aspectos que se vinculan con el cannabis.

A su criterio, considera usted que los turistas extranjeros se sienten atraídos por la legalización del cannabis en Uruguay?

201 respuestas



Es oportuno mencionar que de las entrevistas se extrae que los turistas suelen estar “bien informados” acerca de las limitaciones que impone la ley. Esto quiere decir que los visitantes (con normalidad) tienen conocimiento que no pueden acceder al cannabis de manera legal.

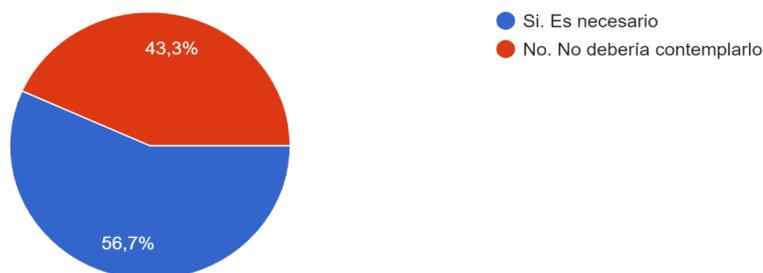
Por último, se preguntó a los entrevistados si consideran oportuno o conveniente una modificación de la Ley 19172, en virtud de incorporar en el mercado legal del cannabis a los turistas que deseen adquirir dicha sustancia. Uno de los entrevistados manifestó estar en contra de dicho planteo, aunque asegura que el gobierno uruguayo va en esa dirección. El resto de los entrevistados manifestaron estar (en menor o mayor medida) de acuerdo con incorporar a los turistas al mercado legal y regulado del cannabis, y reafirman que ésta y otras modificaciones se encuentran en la agenda política del actual gobierno.

Los principales motivos que se extraen de las entrevistas y justifican esta posición (a favor de incluir a los turistas) residen en la creencia que el Estado puede sacar mejores resultados asumiendo un rol de regulación, en lugar de prohibir o restringir el consumo de una droga legal como lo es el cannabis.

De los cuestionarios se desprenden similares conclusiones; 56.7% (114) de las respuestas considera conveniente o (cuanto menos contemplable) que el Estado regule el consumo de cannabis por parte de los turistas.

Asumiendo que la ley no contempla la venta de cannabis a turistas extranjeros... Considera usted que esta situación debería ser regulada por el Estado?

201 respuestas



6.2 ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS Y CUESTIONARIOS A TURISTAS

A continuación se exponen los resultados obtenidos con las entrevistas semiestructuradas realizadas a turistas en Uruguay. De manera conjunta se incorporan los resultados que se desprenden de los cuestionarios aplicados a turistas que visitaron Uruguay. En el caso de las entrevistas, al igual que con los residentes uruguayos, se utilizó una guía de referencia con las preguntas y/o aspectos que se consideraron relevantes para el desarrollo de esta tesis (ver anexo). Con salvedad de ciertos casos que resultaron de suma importancia para esta tesis, la información recabada con este apartado metodológico se expone mayormente de forma general sin distinciones individuales entre los entrevistados.

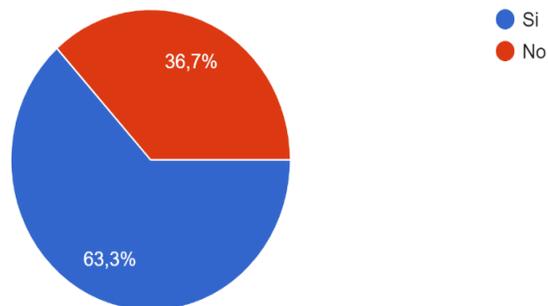
En primer lugar, se consultó a los entrevistados el país de procedencia y el motivo de su visita a Uruguay. Fueron siete entrevistas en total, con cinco personas procedentes de Argentina y otras dos de Brasil. La totalidad de los entrevistados manifestaron viajar por cuestiones recreativas y/o de descanso. Además, cuatro de los entrevistados expresaron haber visitado Uruguay en más de una oportunidad, siempre por motivos turísticos.

Se consultó a los entrevistados si tenían conocimiento sobre la Ley 19172, sin hacer mención sobre los aspectos que regula. Solo dos de los entrevistados expresaron conocer la vigente ley de drogas. Sin embargo, la totalidad de las personas manifestaron tener conocimiento de la condición legal y regulada del cannabis en Uruguay.

Por el lado de los cuestionarios los resultados son similares. Sobre un total de 158 respuestas recibidas, 63.3% (100) respondieron tener conocimiento de la condición legal del cannabis en Uruguay al momento de viajar.

Al momento del viaje, tenía usted conocimiento sobre la Ley 19.172 que legaliza el cannabis en territorio uruguayo?

158 respuestas



Se invitó a los entrevistados a que dieran su opinión acerca de la legalización del cannabis, y como resultado se extrajo que más de la mitad de los participantes (4 de 7) expresaron estar a favor de la regulación, siempre en desmedro del narcotráfico y las consecuencias que se le vinculan. Este último es uno de los argumentos que más se mencionó durante las entrevistas. Uno de los entrevistados se manifestó en contra de la legalización; otro de los participantes dijo estar “parcialmente” de acuerdo: a favor del cannabis medicinal y cuestiones vinculadas a la salud, en contra del “libre consumo”. Por último, uno de los entrevistados expresó no tener una opinión formada al respecto.

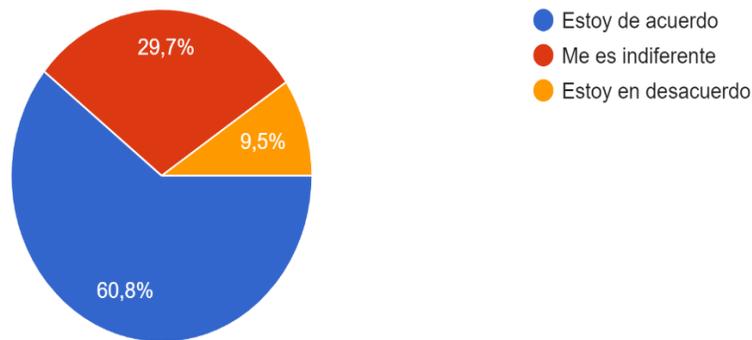
Se le preguntó a quienes expresaron una opinión favorable respecto de la regulación, si también están a favor que en sus respectivos países se aplicara una legislación similar. En todos los casos los entrevistados se mostraron abiertos frente a esta posibilidad. En términos generales, los participantes reivindican el enfoque de “lucha contra el

narcotráfico” que implementa Uruguay basado en la competencia de mercado, y no en la prohibición.

Los resultados que se desprenden de los cuestionarios son coincidentes: 60.8% de las personas (96) respondió estar de acuerdo con la legalización del cannabis, mientras que solo 9.5% de las respuestas se expresó en contra. El restante 29.7% (47) se mostró indiferente frente a esta pregunta.

Que opinión le merece la legalización del consumo de Cannabis?

158 respuestas



Vinculado a su experiencia de viaje, se consultó a los entrevistados si algún aspecto relacionado con el cannabis formó parte de la decisión de visitar Uruguay. Solo dos personas expresaron interés en tal situación, y en ambos casos los entrevistados argumentaron que dicho aspecto no representó el motivo principal del viaje. En consecuencia, le atribuyeron un rol complementario en su decisión de viajar.

Sobre 158 respuestas que obtuvo el cuestionario, 23.4% (37 respuestas) dijo que el consumo de cannabis fue una variable de peso en su decisión de viajar a Uruguay. Además, 17.7% (28) dijo que el consumo de cannabis fue una motivación de carácter “complementario” en su decisión de viajar a Uruguay.

Al momento de viajar a Uruguay, el potencial consumo de cannabis resultó:

158 respuestas



De forma breve y sintética se puso de relieve con los entrevistados la “Ley del Opio” en conjunto con el caso de los Países Bajos. Luego se les consultó su opinión sobre incluir en el marco de la legalización a los turistas que visitan Uruguay y desean adquirir cannabis. Existen diferentes posturas al respecto, aunque encuentra mayores consensos el posicionamiento a favor de incluir a los turistas en el mercado legal del cannabis.

Vinculado a esta última pregunta, se le pidió a los entrevistados que mencionaran los argumentos en los cuales se apoya su postura. Quienes se manifestaron a favor de incluir a los turistas en el mercado legal del cannabis, argumentaron que tal situación se presenta beneficiosa para ambas partes. Los turistas tienen certeza de lo que compran y lo hacen de manera segura, sin correr mayores riesgos. Por otro lado (y con reiteradas menciones), el Estado “se queda” con los ingresos provenientes de las (hipotéticas) ventas.

Quienes se manifestaron en contra de incluir a los turistas apoyaron su postura (mayormente) en la idea de que tal situación posicionaría a Uruguay como un destino de drogas, en desmedro de otros atributos turísticos con los que cuenta el país, y que según los entrevistados pasarían a ser “menos valorados” o “poco reconocidos”.

La última pregunta que se le proporcionó a los entrevistados era referida a la posibilidad de articular un producto turístico entorno a un (hipotético) consumo legal de cannabis en Uruguay. Consultados por esto, la opinión mayoritaria considera que es una idea factible dada las circunstancias legales del cannabis, aunque no se expresaron necesariamente a favor.

Asimismo, se extraen dos opiniones procedentes de dichas entrevistas que resultaron de interés para la investigación. En primer lugar, se hizo mención (en más de una oportunidad) a la conveniencia económica de incorporar en el marco de la citada legislación a los visitantes internacionales que llegan a Uruguay. Esto se fundamenta en la idea que el consumo de cannabis por parte de los turistas es un hecho, y que como tal, es mejor que sea el Estado quien acapare los beneficios de dicho consumo en detrimento del mercado ilegal.

El segundo aporte que resultó de interés se extrae de la entrevista realizada a un turista brasileño que, como consumidor habitual de cannabis recreativo, reconoció su interés en el tema que da lugar a esta tesis. Desde su perspectiva, ampliar los límites de la ley e incorporar a los turistas en el consumo legal de cannabis le permitiría al Estado crear/definir lugares específicos donde la gente puede consumir cannabis (en cualquiera de sus presentaciones), y así reducir/atenuar el consumo de cannabis en espacios públicos.

6.3 ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A PRODUCTORES Y EXPENDEDORES DE CANNABIS

Tomando como referencia los resultados obtenidos con las entrevistas realizadas en Paysandú, se procedió a visitar la ciudad de Montevideo con el objeto de indagar en aspectos que involucran a la producción y al expendio de cannabis en la República del Uruguay. En este punto, tal y como ocurre con el resto de las entrevistas semiestructuradas, se utilizó una guía con preguntas que sirvieron de referencia al momento de indagar en aquellos aspectos que se consideraron relevantes para la tesis.

6.3.1 FARMACIA ANTÁRTIDA³⁴ – FARMACIA PITÁGORAS

En este punto de la investigación se entrevistó a un empleado de la farmacia Antártida y a una empleada de la farmacia Pitágoras. Los entrevistados confirmaron que dichos establecimientos son puntos de venta oficiales del cannabis legal y regulado por el Estado uruguayo. En ambos casos, el expendio se hace con personas debidamente registradas y habilitadas para la compra, sin ningún tipo de excepción.

Consultados acerca de la frecuencia con la que la farmacia expende cannabis durante una jornada laboral, de ambas entrevistas se extrae que dicha tarea es habitual y recurrente, incluso quedándose (ocasionalmente) sin disponibilidad de stock debido a la alta demanda de dicho producto. Los entrevistados además remarcaron qué más allá del proceso de venta, hay otras tareas vinculadas al cannabis legal que demandan tiempo y trabajo en las farmacias.

Uno de los aspectos que mayor interés suscitaba en este punto de la investigación era saber si los turistas que llegan a Uruguay acudían a las farmacias con intenciones de adquirir cannabis. Frente a esta consulta ambos entrevistados respondieron de manera afirmativa, confirmando que los visitantes internacionales (brasileros principalmente) acuden a dichos establecimientos con intenciones de comprar cannabis (y derivados).

Se preguntó a los entrevistados, con base en sus percepciones, dónde creen ellos que acuden los turistas para adquirir cannabis dado la imposibilidad de comprar en los puntos oficiales de venta. En ambos casos se expuso la nula dificultad que implica su acceso, admitiendo que se puede acceder al cannabis en “cualquier lado”. Cabe destacar, ambos participantes siempre resaltaron el carácter legal y regulado del cannabis en Uruguay, siendo este el principal motivo por el cual no existen mayores dificultades al momento de comprar cannabis.

Consultados acerca de qué opinión les merece la Ley 19172, los entrevistados dijeron tener una postura a favor de la legalización y de la regulación, aunque no necesariamente aprueban todos los aspectos de la ley. Se indagó en aquellas cuestiones que a criterio de los entrevistados merecen ser revisadas y/o modificadas, y de sus respuestas se extrae lo siguiente:

Se hizo recurrente la mención a las “restricciones” que impone la ley. Principalmente en lo referido a niveles máximos de THC y CBD permitidos en el cannabis legal que provee el Estado. Según los propios entrevistados, este es el principal motivo por el cual muchos uruguayos todavía se vuelcan al mercado ilegal.

Otro aspecto que mencionaron los entrevistados refiere al límite máximo de compra impuesto por el Estado. En este punto los empleados de ambas farmacias coincidieron en que no existe mayores disconformidades con el límite mensual de 40gr por consumidor. El punto de conflicto refiere al límite semanal de 10gr, lo que obliga a los consumidores registrados a acudir a las farmacias “más de lo que ellos quisieran”, generando conflictos “operativos” dentro de las farmacias y disconformidad en los clientes que acuden a ellas y no consiguen lo que fueron a buscar. Se hizo mención a la necesidad de crear puntos específicos para el expendio de cannabis.

Finalizando las entrevistas, se preguntó a los participantes su opinión respecto de incluir en el marco de la Ley 19172 a los turistas que visitan Uruguay y desean comprar/consumir cannabis. La respuesta en ambos casos fue afirmativa. El aspecto más resonante en este punto de las entrevistas se vincula con el aporte del empleado de la farmacia Antártida, quien además de mostrar su conformidad con incluir a los turistas en el mercado legal del cannabis, dijo que dicha iniciativa se encuentra en “tratativas” y que

³⁴ Sitio web: <https://farmaciaantartida.com.uy/>

según esperan, durante la temporada estival venidera (verano 2023) el consumo de cannabis legal por parte de los turistas se va a encontrar regulado.

6.3.2 MUSEO DEL CANNABIS³⁵ - MERLÍN CANNABIS CLUB

Se procedió a la ciudad de Montevideo con el objeto de indagar en aspectos que involucran a la producción y al expendio de cannabis en la República del Uruguay. Con tal finalidad, en este punto del trabajo de campo se visitaron dos establecimientos: “Museo del cannabis” y “Merlín Cannabis Club”. Tal y como ocurre con el resto de las entrevistas semiestructuradas, se utilizó una guía con preguntas que sirvieron de referencia al momento de indagar en aquellos aspectos que se consideraron relevantes para la tesis.

Se entrevistó a un representante de cada establecimiento. En primer lugar se le pidió a los entrevistados que comentaran brevemente a qué se dedica cada establecimiento, y qué vínculo tiene (en caso de tenerlo) con el mercado legal del cannabis en Uruguay. En el caso del Museo del cannabis (en adelante MC), el entrevistado explicó que en el lugar se realizan visitas guiadas donde los interesados recorren las instalaciones mientras se les comenta/explica distintas cuestiones vinculadas pura y exclusivamente al cannabis. Además, el MC se encuentra inscripto como un club cannábico, por este motivo los visitantes que acuden al lugar tienen la posibilidad de conocer “por dentro” las carpas de plantación donde se produce el cannabis legal y regulado que se comercializa en Uruguay.

Merlín Cannabis Club, tal como lo indica su nombre, es otro Club Cannábico. A diferencia del MC, este establecimiento no realiza visitas guiadas dentro de sus instalaciones aunque sí brinda atención y asesoramiento al público en general. Cabe destacar, los clubes cannábicos representan una de las vías de acceso al cannabis que produce y provee el Estado, por tanto, ambos clubes se encuentran legislados por la Ley 19172.

Ambos entrevistados, en calidad de empleados/encargados de los establecimientos visitados, dijeron recibir con frecuencia la visita de turistas extranjeros. Consultados por la nacionalidad de dichos turistas, ambos entrevistados coincidieron en que tanto brasileros como argentinos son los visitantes que más concurren a dichos lugares. En el caso del MC, el vínculo con los turistas es más recurrente puesto que, según lo que explica el entrevistado, el museo trabaja con visitas previamente programadas. En este caso, los visitantes llegan al museo como parte de un circuito turístico más grande que involucra otros “puntos de interés” vinculados al cannabis.

Se le preguntó a los entrevistados qué opinión tienen acerca la Ley 19172, y si cambiarían algo de la misma. Las respuestas fueron siempre en el mismo sentido: existe conformidad con la legalidad y la regulación del cannabis, aunque existe una postura consolidada en contra de lo que se considera límites/restricciones de la citada legislación. En palabra de uno de los entrevistados, estas restricciones terminan “promoviendo” el mercado ilegal cuando los consumidores encuentran impedimentos para acceder al cannabis de manera legal y segura.

Consultados acerca de cuáles eran esos límites/impedimentos a los que hacían referencia, los entrevistados coincidieron en dos aspectos: en primer lugar, el “bajo” porcentaje de THC y CBD del cannabis que se vende en las farmacias. De las entrevistas surge que el cannabis ilegal que “con normalidad se vende en la calle” duplica y hasta triplica su componente psicoactivo en relación al cannabis que provee el Estado. Según los entrevistados, este es uno de los principales motivos por el cual el mercado negro perdura e incluso compite con el mercado legal.

³⁵ Sitio web: <http://www.museocannabis.uy/>

En segundo aspecto en el que coincidieron los entrevistados fue en las restricciones vinculadas a los procesos de venta y comercialización del cannabis legal. En ambos casos se cuestionó el límite máximo de compra establecido por el gobierno (40gr). También se mencionó la necesidad de “mejorar la accesibilidad al cannabis”, incorporando nuevos puntos de venta y consumo. Según los entrevistados, las farmacias no logran cubrir la demanda de cannabis por lo que la falta de stock es un problema recurrente.

Frente a la pregunta de si los turistas extranjeros se sienten atraídos por la condición legal del cannabis en Uruguay, ambos respondieron de manera afirmativa y lo corroboran desde sus propias experiencias laborales. Los dos entrevistados aseguraron que los turistas consultan con normalidad cómo y dónde comprar cannabis. También se mencionó el interés por parte de los turistas respecto al uso medicinal del cannabis. Como aspecto relevante vinculado a esto último, los entrevistados aseguran que los turistas valoran la practicidad que supone acceder a los productos derivados del cannabis, principalmente los aceites.

Por último, los entrevistados manifestaron estar a favor de incorporar al turista extranjero dentro del consumo legal de cannabis. De ambas entrevistas se extrae la misma información: la inclusión de turistas internacionales en el marco de la Ley 19172 es un tema que se encuentra en la agenda política del gobierno.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

Ante todo, se considera oportuno destacar que con la presente investigación se logró evidenciar que el consumo de cannabis en Uruguay es, sin ánimo de generalizar, una motivación presente en los turistas que visitan el país. Sin embargo, también es conveniente decir que los alcances de la tesis no permiten concluir la existencia de turismo cannábico en Uruguay, siendo este el único objetivo que la tesis no pudo cumplir. Y es debido a las dificultades metodológicas que representa demostrar la existencia de un segmento turístico que las conclusiones de la tesis se limitan a demostrar solo los aspectos vinculantes entre la Ley 19172 y la actividad turística en Uruguay, evidenciando la condición receptiva del turismo que sugiere Velasco (2007) frente a las políticas públicas en general.

Respecto de esto último y con la salvedad que se detalla, es posible afirmar que los objetivos que perseguía la tesis fueron mayormente cumplidos. Esto implica que se logró:

- Identificar los conceptos que vinculan y definen la relación entre el turismo y las políticas públicas.
- Indagar en la relevancia que tiene la implementación de la ley dentro de las motivaciones de los turistas que visitan Uruguay.
- Indagar en la percepción del residente uruguayo respecto al turismo de drogas en Uruguay³⁶.
- Caracterizar el consumo de esta tipología de turismo.³⁷

Con base en esto último se exponen de forma detallada los aspectos concluyentes de la investigación, en los cuales se evidencia el cumplimiento de los objetivos antes mencionados.

7.1 SOBRE EL TURISMO CANNABICO EN URUGUAY

Como ya se dijo, los resultados obtenidos con las distintas técnicas de investigación utilizadas permiten concluir que el consumo de cannabis (en cualquiera de sus presentaciones) es una motivación presente en, cuanto menos, una parte de los turistas que visitan a Uruguay. Sin embargo, esto no es condición suficiente para afirmar la existencia de turismo cannábico en dicho país.

Para dar cuenta de esta afirmación es oportuno retomar la definición de turismo cannábico presentada: “... *el desplazamiento de personas hacia un destino donde la producción, venta, compra y el consumo de marihuana son legales, y cuyo motivo de visita a ese destino es el consumo de cannabis y sus derivados, en cualquiera de sus presentaciones*”. De la misma se desprende que el consumo de cannabis en el destino representa la principal motivación por la cual se emprende dicho viaje, dando lugar a la ya mencionada modalidad turística. Además, se destaca la condición legal del cannabis en el destino.

A criterio del tesista, esta investigación no reúne los méritos suficientes para concluir que los turistas llegan a Uruguay con el único (o principal) objetivo de consumir cannabis, por lo cual no es posible confirmar su ocurrencia en el país. Además, el turismo cannábico como tal no es una modalidad turística oficialmente reconocida por los organismos

³⁶ En este punto lo que se logró con la investigación es conocer la percepción de los residentes frente al consumo de cannabis por parte de los turistas. Mas allá de que se considera conveniente no afirmar la existencia del turismo cannábico en Uruguay, en diversas oportunidades se hizo uso de dicha terminología con el objeto de simplificar el análisis.

³⁷ Retomando lo anterior, los alcances de la investigación han permitido caracterizar la forma en la que se da el consumo de cannabis por parte de los visitantes internacionales.

vinculados al turismo, por lo cual no existen cifras oficiales o información que dé cuenta de su existencia.

Más allá de esto también es importante decir que las limitaciones de la tesis no representan un argumento real a partir del cual se pueda desconocer/negar su existencia.

7.2 SOBRE EL MERCADO DEL CANNABIS Y EL INTERES DE LOS TURISTAS

Ciertamente, hay indicios que permiten alegar en favor de esta relación que se propuso para el desarrollo de la tesis. En primer lugar, tomando como referencia los resultados obtenidos con los cuestionarios y las entrevistas realizadas tanto a turistas como residentes, es factible decir que la condición legal del cannabis constituye un elemento de interés para los turistas que visitan Uruguay. Si bien es cierto que la Ley 19172 no contempla en su marco normativo (de momento) a los visitantes internacionales, desde la perspectiva de los entrevistados surge que con su legalización el cannabis ha ido acaparando una creciente atención por parte de los visitantes que llegan al país.

Se evidenció durante la realización del trabajo de campo que el mercado ilegal de cannabis coexiste con el mercado legal y regulado. Además, se extrae de las entrevistas a productores y expendedores que el comercio ilegal se beneficia de las “restricciones” que impone la ley, acaparando todo un segmento de consumidores (incluidos los turistas) que por diversos motivos se vuelcan hacia esta opción.

Que los turistas queden excluidos del consumo legal de cannabis sugiere que no existe vínculo posible entre la citada legislación y la actividad turística que se desarrolla en el país. Sin embargo, ciertos aspectos vinculados al mercado ilegal del cannabis (en adelante MIC) merecen ser destacados ya que contribuyen a demostrar que la legalización del cannabis y las dinámicas sociales que se desprenden de esto han generado cambios sobre la actividad turística en Uruguay.

En primer lugar es menester decir que el MIC se desenvuelve en un entorno de total normalización por parte de los residentes uruguayos y las personas en general (esta situación se acentúa aún más en grandes ciudades como Montevideo y Punta del Este). Como consecuencia de esto, acceder al cannabis en Uruguay se presenta una tarea sencilla sin mayores dificultades para aquellos usuarios que desean hacerlo.

Más aún, si se toma como referencia el número de usuarios es posible concluir que el MIC todavía prevalece sobre el mercado legal y regulado. Si bien es cierto que este último muestra una tendencia creciente desde su creación, la conclusión surge de las entrevistas realizadas tanto a residentes sin vínculo con el cannabis como a productores y expendedores, y es verificable si se observan los datos publicados por el IRCC³⁸ referidos al alcance que tiene el mercado legal en términos de usuarios registrados. Dicha información sugiere que solo 27% de los usuarios de cannabis accede a este último por las vías legales (farmacias habilitadas, clubes cannábicos y autocultivo). Y aunque no es posible atribuir al MIC la “cuota de mercado” restante, si es factible asumir que existe un elevado número de usuarios que todavía acuden y consecuentemente sostienen esta vía “alternativa” de acceso al cannabis. Algunos de los motivos que justifican esto último según se pudo indagar son los siguientes:

- Una oferta estatal insuficiente
- Los bajos niveles de THC y CBD del cannabis que se vende en las farmacias.
- La obligatoriedad del registro
- Las vías excluyentes

³⁸ Datos disponibles en: <https://www.ircca.gub.uy/>

Otro punto que merece ser destacado en relación al MIC son los aspectos contradictorios que se desprenden de la comercialización ilegal de cannabis, pese a su condición legal y regulada por el Estado. Esto se debe a que las restricciones/limitaciones que impone la Ley 19172 refieren a aspectos vinculados con la producción y la comercialización. Es decir, quiénes pueden producir/comercializar y quiénes no. Sin embargo, el consumo per sé de cannabis es de carácter legal motivo por el cual los usuarios que efectivamente logran acceder al cannabis (independientemente de la vía de acceso utilizada) y se encuentran en carácter de posesión/consumo de dicha sustancia, no encuentran “contratiempos” legales que puedan ocasionar mayores inconvenientes (para el caso puntual de los turistas) durante su estadía en el país.

En síntesis, el consumo de cannabis mayormente normalizado entre los residentes uruguayos³⁹ y un entorno consecuentemente “amigable” para los usuarios de dicha sustancia, sumado a la facilidad con la cual se accede al cannabis y las no consecuencias legales que supone su consumo constituyen las principales motivaciones que vinculan a los turistas con el cannabis en Uruguay. Esto adquiere mayor relevancia si se retoman los aportes de Uriely & Belhassen (2006) y Wen & Ying Meng (2018), de los cuales surge que las principales motivaciones turísticas que justificaban el turismo de cannabis en Ámsterdam se vinculan con la “disponibilidad del cannabis”, la “finalidad recreativa” y el “entorno seguro”, entre otras.

7.3 PRODUCTOS Y SERVICIOS VINCULADOS AL CANNABIS

Aunque no existen datos oficiales que den cuenta de la ocurrencia del turismo cannábico en Uruguay, surge de las entrevistas a productores y expendedores de cannabis que existen productos/servicios⁴⁰ pensados y diseñados para aquellas personas que desean “adentrarse” en la cultura del cannabis. Como resultado de esto los interesados pueden realizar visitas guiadas a diversos sitios de interés, e incluso pueden acceder a degustaciones de cannabis en sus diversas presentaciones. Tanto turistas como residentes hacen uso de este tipo de excursiones según se pudo constatar con los responsables de estos servicios.

La incipiente presencia de coffeshops en las principales ciudades del país también es un factor que merece ser destacado. Si bien se pudo constatar que estos lugares no tienen permitido ofrecer cannabis al público, su presencia se justifica en una creencia generalizada de que la ley prontamente contemplará a los turistas dentro del consumo legal por lo cual este tipo de emprendimientos son cada vez más frecuentes, a la espera de una modificación en la actual legislación que les permita comercializar cannabis dentro de sus instalaciones.

7.4 SOBRE LA LEY Y SUS POSIBLES MODIFICACIONES

El posicionamiento de los actores políticos frente al consumo de cannabis por parte de los turistas también arroja conclusiones relevantes para la investigación. Desde su legalización (2013) y más aún desde su plena implementación (2017) el vínculo entre el cannabis y la actividad turística ha sido (y es) un tema permanente de discusión en la agenda política en Uruguay. En diversas oportunidades, distintos actores políticos se han pronunciado a favor de incorporar a los turistas en el marco de la Ley 19172, reconociendo el interés por parte de los visitantes internacionales en el cannabis legal y

³⁹ Datos disponibles en: <https://www.cifra.com.uy/index.php/2022/07/12/marihuana-la-ley-y-el-consumo/>

⁴⁰ Información disponible en: <https://www.instagram.com/mvdcannabistour/>

regulado, y argumentando que dicha situación se presenta beneficiosa (entre otros aspectos) para la diversificación de la oferta turística en el país.

Ciertamente, en Uruguay existe un amplio consenso respecto a habilitar la venta de cannabis con fines recreativos para turistas. Este posicionamiento se materializó en el año 2022 con un proyecto de ley que busca atender esta situación incorporando a los turistas dentro del consumo legal y regulado. El proyecto fue presentado por el sector político del Frente Amplio y actualmente se debaten las condiciones necesarias para llegar a un cambio en lo estipulado por la Ley 19172.

7.5 NÚMEROS DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA Y SIMILITUDES CON OTROS CASOS DE ESTUDIO

Otro aspecto vinculante entre la ley de drogas y la actividad turística que se desarrolla en Uruguay surge de observar la cantidad de visitantes recibidos por año. Si bien en cierto que la tendencia es mayormente creciente en términos de turismo receptivo (principalmente en la última década), el año con mayor afluencia de turistas internacionales (3.940.790) es coincidente con el año de plena implementación de la ley (2017).

Más aún, los visitantes procedentes de Argentina (2.912.631) también mostraron un incremento durante dicho año representando 74% del total de las llegadas por turismo internacional que recibió el país durante el 2017 (cifra récord). Y si bien no es posible afirmar que dicho incremento es planamente atribuible a la condición legal del cannabis, ya que hay otros factores⁴¹ que pueden incidir sobre esta dinámica, el dato es congruente con el que se recoge de otros casos de estudios comparables⁴² en los cuales se evidencia un incremento en los flujos de turistas internacionales procedentes principalmente de países limítrofes en aquellos destinos donde el cannabis es una sustancia de carácter legal.

7.6 FUTURAS LINEAS DE INVESTIGACION

Como ya se dijo, los alcances de la tesis no reúnen los méritos suficientes para alegar que en Uruguay tiene lugar el turismo cannábico. Sin embargo, esto no quita que los turistas se sientan atraídos por la condición legal del cannabis, mucho menos desacredita su consumo; y si no es posible afirmar su ocurrencia es por limitaciones propias de la tesis frente a la dificultad que supone demostrar la existencia de un segmento turístico. Por este motivo, se presume válido profundizar en aquellos aspectos que se requieren en virtud de demostrar no solo el consumo sino también la existencia de un segmento turístico especialmente motivado por la condición legal del cannabis en Uruguay.

Las posibles modificaciones que se prevén para la ley pueden representar el puntapié inicial para reconocer la existencia del turismo cannábico, ya que incorporar a los turistas en el consumo legal puede constituir el primer paso para identificar, cuantificar y caracterizar en profundidad este tipo de consumo turístico a partir de la confección de productos y servicios turísticos orientados a este público en particular.

Profundizar en el estudio del comportamiento de la actividad turística en Uruguay en término de llegadas internacionales es un requerimiento ineludible, contemplando aquellas variables que pueden constituir un factor explicativo de su evolución durante los últimos años. Por esto se considera relevante incorporar en el análisis factores como

⁴¹ En referencia a: tipo de cambio real (anexo 6).

⁴² Uriely, N., & Belhassen, Y. (2005). Drugs and tourists' experiences // Keul, A., & Eisenhauer, B. (2019). Making the high country: cannabis tourism in Colorado USA

índice de precios al consumidor en ambos países y el mercado laboral en termino de salarios, con el objeto de limpiar al hecho turístico de otros factores que con normalidad inciden sobre la decisión de viajar.

Por último, el tesista considera oportuno incorporar la perspectiva de los vendedores involucrados en el mercado ilegal del cannabis con el objeto de conocer si existe algún tipo de relación entre los efectos derivados de la Ley 19172 y los niveles de seguridad en las calles de Uruguay. Según se pudo extraer de las entrevistas realizadas, una gran parte de los vendedores involucrados en el comercio ilegal de cannabis son personas en situación de calle, quienes se favorecen de entornos seguros y sin riesgo para los compradores que se vuelcan a esta opción. Este dato es congruente con otros aportes procedentes de casos de estudio comparables, de los cuales se extrae que los “turistas cannábicos” buscan entornos seguros para comprar y consumir cannabis.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Ascanio, A. (2010). El objeto del turismo ¿una posible ciencia social de los viajes? *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 8(4), 633-641.
- Astorga, A., & Facio, L. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas. *Contribuciones a las ciencias sociales*, 5.
- Belhassen, Y., Santos, C. A., & Uriely, N. (2007). Cannabis Usage in Tourism: A Sociological Perspective. *Leisure Studies*, 26(3), 303-319.
- Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El mapa turístico de la Argentina. CLACSO.
- Boneti, L. W. (2017). Políticas públicas por dentro.
- Borda, L. V. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Rev. Derecho del Estado*, 20, 73.
- Capanegra, C. A. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y transferencias*, 10(1), 43-61.
- Cohen, E. (1987). "Alternative tourism"- A critique. *Tourism Recreation Research*, 12(2), 13-18.
- Corbo, Y. A., & Barbini, B. (2011). Turismo y políticas públicas locales: el caso del municipio de General Pueyrredón. En *Encuentro Internacional de Turismo*.
- Dias, R., & Cassar, M. (2005). *Fundamentos do marketing turístico*. Pearson Prentice Hall.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167.
- Díaz, E. A. (2013). Políticas turísticas. *Series: Colección 60 aniversario| Libros de Cátedra*.
- De Escalona, F. M. (2010). La visión convencional del turismo según sus primeros codificadores (los gründerisse de Hunziker y Krapf, 1942). *TURYDES: Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible*, 3(8), 8.
- Devesa, M., Laguna, M., & Palacios, A. (2010). The role of motivation in visitor satisfaction: Empirical evidence in rural tourism. *Tourism management*, 31(4), 547-552.
- Ministerio de Turismo de Uruguay. Estadísticas de turismo, anuarios 2012-2019.
- Fayos-Solá, E. (2004). Política turística en la era de la globalización. *Mediterráneo económico*, 5.
- Fodness, D. (1994). Measuring tourist motivation. *Annals of tourism research*, 21(3), 555-581.
- Franco, R., & Lanzaro, J. L. (Eds.). (2006). Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina (capítulo II). FLACSO México.
- Fuentes, P. (2009). *El Turismo de Salud como producto turístico en auge: Análisis del caso de la Provincia de Buenos Aires* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Mar del Plata).
- García, T. (2008). Técnicas conversacionales para la recogida de datos en investigación cualitativa: La entrevista (I). *Nure investigación*, 33.
- Gavilanes, R. V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.
- González, M. V. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, (27), 953-969.

- González, M. V. (2008). Gestión de destinos: ¿governabilidad del turismo o gobernanza del destino?
- Hall, Michael. 2010. «Politics and tourism - interdependency and implications in understanding change». En *Tourism and political change*.
- Hudak, J., Ramsey, G., & Walsh, J. (2018). Ley de cannabis uruguay: pionera de un nuevo paradigma. Centro para la Gestión Pública Efectiva en la Institución Brookings
- Hung, K., & Petrick, J. F. (2011). Why do you cruise? Exploring the motivations for taking cruise holidays, and the construction of a cruising motivation scale.
- Hiernaux, D., & González, C. I. (2014). Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de Geografía Norte Grande*, (58), 55-70.
- Huertas, J. A. (1997). Motivación. *Querer aprender*. Buenos Aires: Aique, 33.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., D'Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Keul, A., & Eisenhauer, B. (2019). Making the high country: cannabis tourism in Colorado USA. *Annals of Leisure Research*, 22(2), 140-160.
- Leuw, E., & Marshall, I. H. (Eds.). (1994). *Between prohibition and legalization: The Dutch experiment in drug policy*. Kugler publications.
- Lozano, J. I. (2016). Consumo problemático de drogas y políticas públicas: las experiencias en la gestión estatal de organizaciones sociales en el "retorno" del Estado.
- Martínez, M. A. E., García, M. O., Néchar, M. C., & Hernández, A. A. (2012). Hacia una caracterización de la política turística. *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 10(3), 417-428.
- Mir, V. M. M. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de turismo*, (6), 7-28.
- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas* (No. 350 M45Y.). Barcelona.
- Muñoz, T. G. (2003). El cuestionario como instrumento de investigación/evaluación.
- Nie, Z. L., Wen, J., Azuma, H., Qiu, Y. L., Sun, H., Meng, Y., ... & Zimmer, E. A. (2008). Phylogenetic and biogeographic complexity of Magnoliaceae
- OMT (2005). Entender el turismo: Glosario básico.
- Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública.
- Parra Meroño, M. C., & Beltrán Bueno, M. Á. (2017). Perfiles turísticos en función de las motivaciones para viajar. *Cuadernos de Turismo*, (39).
- Parsons, C. (2007). *How to map arguments in political science*. OUP Oxford.
- Pereira, G. A., & Gosling, M. (2017). Los viajeros y sus motivaciones: un estudio exploratorio sobre quienes aman viajar. *Estudios y perspectivas en turismo*, 26(1), 62-85.
- Peters, B. G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*.
- Pulido Polo, M. (2015). Ceremonial y protocolo: métodos y técnicas de investigación científica.
- Ritchie, J. R., Goeldner, C. R., & McIntosh, R. W. (2003). *Tourism: principles, practices, philosophies*. John Wiley & Son (New Jersey).
- Rodríguez, J. M. (2011). MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA.

- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sanjurjo García, D. (2013). El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay. *Revista Jurídica*.
- Schenkel, E., & Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado: El caso de Argentina. *Perfiles latinoamericanos*, 23(46), 197-221.
- Schenkel, E. (2019). Turismo y política turística. Un análisis teórico desde la ciencia política. *Revista Reflexiones*, 98(2), 129-140.
- Schneider, P. P., & Vogt, C. A. (2012). Applying the 3M model of personality and motivation to adventure travelers. *Journal of Travel Research*, 51(6), 704-716.
- Taylon, S., & Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- Uriely, N., & Belhassen, Y. (2005). Drugs and tourists' experiences. *Journal of Travel Research*, 43(3), 238-246.
- Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis Editorial.
- Van Kalmthout, A. M. (1988). Aspectos de la política holandesa en materia de drogas.
- Wilson, J. (2019). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?

ANEXO

ANEXO 1. Relevamiento de datos para la selección del destino para el trabajo de campo

A continuación se muestra de forma resumida los datos numéricos que contribuyeron a la selección del destino para la realización del trabajo de campo.

	Media de visitantes por destino		Media % de visitantes por destino	
	2002-2019	2012-2019	2002-2019	2012-2019
Carrasco	350.491	433.740	14%	13%
Montevideo	187.300	224.151	7%	7%
Salto	90.743	77.710	4%	2%
Paysandú	185.817	248.667	7%	8%
Fray Bentos	315.281	476.484	12%	15%
Colonia	568.091	666.938	22%	21%
Carmelo	135.581	258.515	5%	8%
Punta del Este	90.385	91.498	4%	3%
Chuy	110.969	142.077	4%	4%
Rivera	69.637	82.277	3%	3%
Otros Puntos	80.234	112.151	3%	3%
Turismo receptivo	2.184.530	2.814.210	14%	12%
Total visitantes	2.525.644	3.213.457	100%	100%

Tabla de elaboración propia. Fuente: anuarios de turismo (2012-2019), Ministerio de turismo

Como resultado de los datos expuestos, surgió que la localidad de Paysandú cumplía con los requisitos explicitados para la selección del destino.

Se relevaron datos referidos al turismo receptivo en Uruguay. En este caso, la información fue mayormente sacada de los anuarios de turismo publicados por el Ministerio de Turismo. Es importante destacar que esta información referida a los principales destinos uruguayos no se muestra bajo un único formato y de manera homogénea si se observan las distintas versiones del anuario. Por este motivo, la tabla (en su versión completa)⁴³ combina datos publicados por el Ministerio de Turismo y estimaciones realizadas con base en la variación porcentual interanual en termino de llegadas internacionales, y proyectadas para cada destino de la lista.

⁴³ La tabla completa puede visualizarse en:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FZBTFbzYgboKz1NBiqAv-envmFKaDC5/edit?usp=sharing&oid=109737645014071978943&rtpof=true&sd=true>

Ciertamente, el periodo de análisis que interesa a la investigación es el 2012-2019. Sin embargo, la tabla también muestra información correspondiente al periodo 2002-2019 con la finalidad de contrastar un escenario basado mayormente en datos oficiales, y otro donde las estimaciones realizadas tienen una ponderación mayor respecto del mencionado anteriormente.

La diferencia entre el turismo receptivo y el total de visitantes que se visualiza en la tabla corresponde a la cantidad de uruguayos que residen fuera del país y regresan para vacacionar.

ANEXO 2. Jerarquías de Tipificación de los Recursos Turísticos

La tabla que se muestra a continuación sirvió de referencia a esta investigación para determinar a qué se hace alusión cuando se habla de atractivos turísticos con relevancia internacional. La misma se extrae del informe⁴⁴ publicado por el Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICATUR).

JERARQUÍA	DESCRIPCIÓN
IV	Excepcionales capaces por sí solos de atraer una corriente importante de visitantes actuales o potenciales del mercado internacional.
III	Excepcionales capaces por sí solos de atraer una corriente del mercado interno y en menor porcentaje que los atractivos jerarquía IV del turismo receptivo.
II	Atractivos con algún rasgo llamativo, capaces de interesar a visitantes, ya sea del mercado interno o receptivo que hubiesen llegado a la zona por otras motivaciones turísticas.
I	Atractivos sin méritos suficientes para considerarlos en las jerarquías anteriores. Pero que forman parte del patrimonio turístico como complemento.

FUENTE: CICATUR - OEA "Metodología de Inventario Turístico".

ANEXO 3. Guías de preguntas para entrevista.

A continuación se muestran las guías de preguntas que se utilizaron al momento de realizar las entrevistas con los grupos 1 y 2 (productores y expendedores de cannabis). La finalidad de la guía no es otra brindar al tesista un marco de referencia durante los encuentros para el abordaje de aquellos temas considerados relevantes para la investigación.

⁴⁴ El informe completo en: <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS14/MGTSV-07/tema2/Cicatur.pdf>

Además, el orden establecido para las preguntas no es de carácter estricto y su abordaje quedo sujeto a la dinámica de cada entrevista.

GUÍA DE PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS: GRUPO 1

¿Qué opinión le merece la legalización del cannabis?

¿considera que la ley cumple sus objetivos?

A criterio del entrevistado, ¿Qué nivel de conformidad social percibe? // En líneas generales ¿El residente se muestra a favor o en contra de la legalización?

¿Considera que los turistas se sienten atraídos por el cannabis legal?

¿ingresan turistas a la farmacia con intenciones de comprar cannabis? ¿argentinos?

Si alguien sin registro/habilitación quiere comprar cannabis, ¿Dónde acude?

A criterio del entrevistado, ¿Qué nivel de dificultad le atribuye a conseguir cannabis en Uruguay?

Asumiendo que la ley no contempla la venta de cannabis a turistas extranjeros... ¿Considera usted que esta situación debería ser regulada por el Estado?

A su criterio, ¿cuán relevante es el turismo para la economía de Uruguay? ¿Considera usted que es posible constituir un producto turístico entorno al consumo de cannabis?

GUÍA DE PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS: GRUPO 2

En términos generales ¿Qué opinión le merece la legalización del cannabis?

¿Consideras que la ley cumple con los objetivos que se propone?

¿Qué nivel de aceptación crees que tiene la ley entre los residentes uruguayos?

¿Consideras que los turistas se sienten atraídos por el cannabis legal?

¿Recibís turistas en tu emprendimiento?

Si alguien sin registro/habilitación quiere comprar cannabis, ¿Dónde acude?

A criterio del entrevistado, ¿Qué nivel de dificultad le atribuye a conseguir cannabis en Uruguay?

Asumiendo que la ley no contempla la venta de cannabis a turistas extranjeros... ¿Consideras que esta situación debería ser regulada por el Estado?

¿Consideras que es posible constituir un producto turístico entorno al consumo de cannabis?

ANEXO 4. Noticias vinculadas con el tema de estudio.

A continuación se muestran algunos encabezados de noticias que se vinculan con el caso de estudio. Si bien es cierto que las noticias reflejan diferentes posturas acerca de la relación cannabis – turismo, interesa destacar que el tema abordado en esta tesis tiene diversas menciones que ponen de relieve su trascendencia para la agenda política en Uruguay.

 ámbito.com

Se analiza habilitar la venta de marihuana a visitantes, pero sin promover un "turismo cannábico"

El ministro del Interior, Tabaré Viera, se mostró a favor de otorgar mismos derechos de consumo a quienes visiten Uruguay, pero rechazó "turismo..."

9 nov 2022



Fuente: <https://www.ambito.com/uruguay/se-analiza-habilitar-la-venta-marihuana-visitantes-pero-promover-un-turismo-cannabico-n5580022>

AMÉRICA LATINA

Uruguay analiza habilitar la venta de marihuana a turistas extranjeros: qué se deberá hacer para comprarla

Ya hay un proyecto en el Parlamento. Infobae conversó con los diferentes actores que debaten sobre cuál sería la forma más adecuada

Por **Juan Ignacio Da Silva**
18 de Diciembre de 2022
desde Montevideo, Uruguay

Fuente: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/12/18/uruguay-analiza-habilitar-la-venta-de-marihuana-a-turistas-extranjeros-que-se-debera-hacer-para-comprarla/>

AMÉRICA LATINA  Escuchar artículo

Mientras se debate la legalización para extranjeros, los turistas pagan hasta 25 dólares por un cigarrillo de marihuana en Punta del Este

El gobierno y la oposición analizan proyectos para habilitar la venta a los visitantes de otros países

9 de Enero de 2023

Fuente: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/01/09/aunque-para-ellos-no-es-legal-los-turistas-extranjeros-pagan-hasta-25-dolares-por-un-cigarrillo-de-marihuana-en-punta-del-este/>

 El Economista

Uruguay apuesta a diversificar sus atractivos para el turismo: cannabis, bienestar y bodas

Uruguay apuesta a diversificar sus atractivos para el turismo: cannabis ... a los visitantes extranjeros comprar y consumir marihuana legal,...

27 nov 2022



Fuente: <https://eleconomista.com.ar/internacional/uruguay-apuesta-diversificar-sus-atractivos-turismo-cannabis-bienestar-bodas>

ANEXO 5. Visita a sitios de interes

Se incorporan algunas fotografias sacadas por el tesista durante la realizacion del trabajo de campo. Las mismas muestran sitios de interes vinculados al mercado legal del cannabis en la Republica del Uruguay.



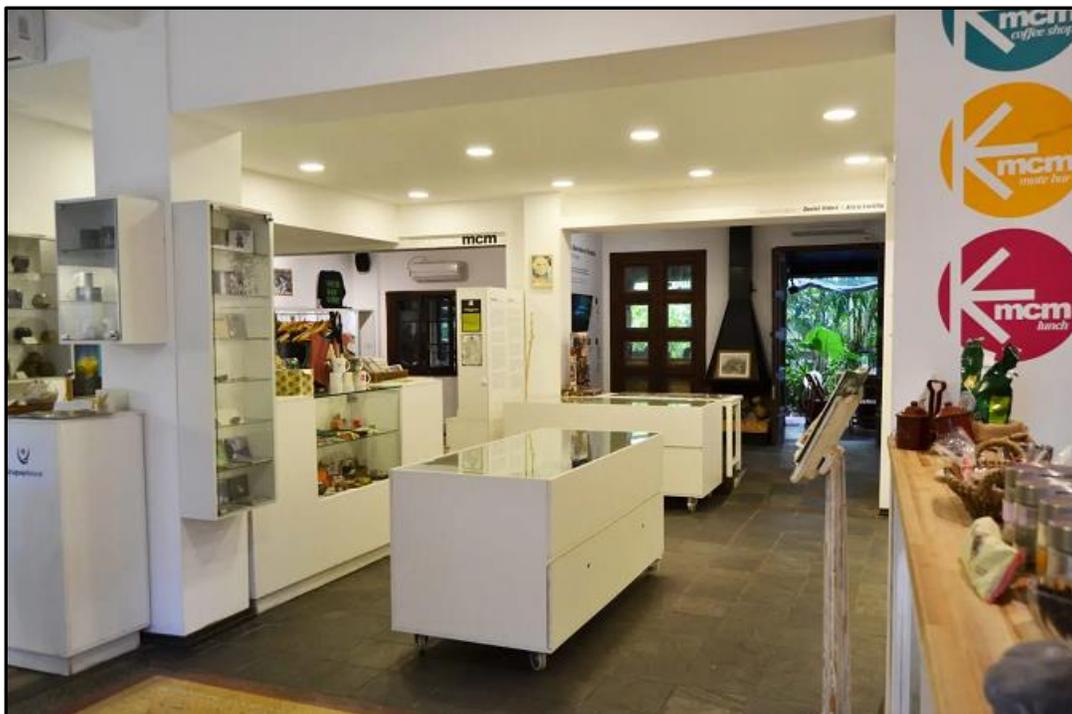
Fotografia 1: Farmacia Antartida, Montevideo.



Fotografia 2: Coffeshop 420 Bier Haus, Montevideo.



Fotografía 3. Fachada exterior Museo del Cannabis, Montevideo



Fotografía 4. Museo del Cannabis, Montevideo.

ANEXO 6. Relación tipo de cambio real.

A continuación se expone mediante un gráfico la relación cambiaria entre Argentina y Uruguay para el periodo 2013 – actualidad. La finalidad de exponer estos datos no es otra que la de ampliar el escenario de análisis contemplando el comportamiento de otras variables que pueden incidir sobre la actividad turística del país. Como se dijo oportunamente, durante el año 2017 la cantidad de argentinos que llegaron a Uruguay representan la mayor cantidad de visitantes procedentes de dicho país hasta el momento. Por este motivo es de interés conocer el comportamiento de la siguiente variable.



Respecto de esto, es importante decir que la relación cambiaria entre ambos países es mayormente negativa para Argentina. Esto significa que el peso argentino ha perdido valor respecto del peso uruguayo, por lo cual es posible concluir que Uruguay se ha vuelto un destino turístico cada vez más costoso para los argentinos. Y si bien la tesis no tiene por objeto recaer en afirmaciones que requieren mayores niveles de profundización, es factible decir que los turistas argentinos no eligen Uruguay por ser un destino turístico “económico”.