

# ESTRATEGIA NACIONAL DE DROGAS 2021-2025

---

**2021-2025**  
***NATIONAL DRUG STRATEGY***



Uruguay  
**Presidencia**





Aclaración: Para la redacción de este documento se procuró favorecer el uso de un lenguaje inclusivo, evitando al mismo tiempo la recarga en la lectura producto del uso reiterado de "o/a", "as/os", "los/las" para finalizar palabras que puedan referir al género masculino o femenino. Para ello se optó por la utilización de fórmulas y términos neutros cuando fuera posible o del uso tanto del femenino como masculino en conjunto o alternadamente.

Diseño: IMPO

ISBN: 978-9974-897-25-0

# Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025



Uruguay  
**Presidencia**





## Junta Nacional de Drogas (JND)

Dr. Rodrigo Ferrés	Prosecretario de la Presidencia de la República Presidente de la Junta Nacional de Drogas
Dr. Daniel Radío	Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas
Dr. Jorge Chediak	Secretario Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo
Dr. Guillermo Maciel	Subsecretario del Ministerio del Interior
Dra. Carolina Ache	Subsecretaria del Ministerio de Relaciones Exteriores
Cr. Alejandro Irastorza	Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas
Cnel. (R) Rivera Elgue	Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional
Lic. Ana Ribeiro	Subsecretaria del Ministerio de Educación y Cultura
Dr. Mario Arizti	Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Lic. José Luis Satdjian	Subsecretario del Ministerio de Salud Pública
Sr. Remo Monzeglio	Subsecretario del Ministerio de Turismo
Sra. Andrea Brugman	Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social



## Índice

Prólogo .....	9
Introducción .....	13
Marco institucional de la política de drogas.....	14
Principios .....	15
Enfoque .....	16
Componentes.....	18
Fortalecimiento institucional.....	18
Lineamientos estratégicos.....	19
Salud integral .....	22
Lineamientos estratégicos.....	23
Mercado: medidas de control y regulación .....	25
Lineamientos estratégicos.....	27
Justicia y convivencia .....	28
Lineamientos estratégicos.....	29
Relaciones internacionales y cooperación .....	31
Lineamientos estratégicos.....	32



# Prólogo

## Salud - Libertad - Solidaridad

Toda política pública lleva implícita una determinada concepción filosófica referida a la persona humana –que es quien debe constituir el fundamento último de cualquier determinación de carácter político– y referida también a su entorno; implica, además, una concepción acerca de la sociedad y del Estado.

La perspectiva que hemos asumido es que la libertad inherente a la persona humana no solamente confiere una condición ontológica diferencial, sino que además condiciona fuertemente la calidad y el cauce por el que habrán de transcurrir las determinaciones políticas, de manera tal que éstas jamás puedan interferir con lo esencial de ser persona evitando incurrir en intervenciones que promuevan la desnaturalización de la condición humana como tal.

Este particular énfasis pretende ser al mismo tiempo el recordatorio y la reivindicación de una cualidad que es esencial a nuestra condición humana: la libre determinación de las personas, pilar fundamental de la vida democrática, que supone nuestra responsabilidad sobre los resultados de nuestros actos y que lleva implícitos ciertos condicionamientos: el respeto a las normas, el deber de tolerancia para con la libertad del prójimo, y la permanente construcción de un marco valórico que sustente la convivencia, que nos impulse a no ser indiferentes y que brinde un contexto propicio para el desarrollo de sentimientos y actitudes solidarias.

En el mundo democrático, para que una línea de desarrollo político sea viable, debe ser el resultado de haber considerado las trayectorias sociopolíticas que se hubieran verificado, ya sea para ratificarlas o para desviar su curso. Y no puede, en cambio, ser la mera consecuencia de una presunta genialidad del pensamiento, elaborado sin tomar en cuenta la historia, los procesos y los aprendizajes institucionales, y mucho menos basándose en mero respaldo casuístico, que generalmente carece de valor estadístico.

La conveniencia de desarrollar políticas de Estado, allí donde sea posible, nos aleja de la necesidad de apelar a mágicas elaboraciones experimentales,

unilaterales y rígidas, que no se hagan cargo de los equilibrios sociopolíticos, de los contextos culturales y de las tendencias históricas; y las descartan, más por inviables que por improductivas.

Al encarar el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Drogas para un nuevo período de la vida democrática de nuestro país, sentimos que, para hacernos cargo de lo acuciante de la problemática, y sin perjuicio de las modificaciones en los énfasis para la determinación y el logro de los objetivos, debíamos asumir el desafío de prolongar algunas trayectorias que se han venido desarrollando, procurando maximizar su eficiencia, asumiendo nuevos desafíos y corrigiendo o directamente descartando aquellas líneas de acción que implicaran una inversión de recursos que no guardara proporción con el impacto o con la magnitud de cumplimiento de los objetivos propuestos.

Una revisión retrospectiva pone en evidencia que nuestro país ha sido consecuente en el abordaje de la compleja problemática asociada al uso de drogas desde una mirada integral, que siempre ha puesto a la persona –su bienestar, su salud y su libertad– como fundamento último del quehacer institucional.

Pero también hemos entendido que nuestro accionar en esta asignatura debe procurar el mayor respaldo en la evidencia científica disponible e históricamente ha habido una fuerte tendencia a la planificación racional, descartando la improvisación y las prácticas demagógicas complacientes con las demandas puntuales. Sabiendo que estamos enfrentando un panorama complejo resultado de una interacción con las drogas con la que toda la humanidad convive desde hace varios milenios; y con la que, además, continuará conviviendo.

La complejidad de este panorama descarta las respuestas simplistas que apuestan a soluciones utópicas o la posibilidad de un discurso seductor y edulcorado anunciador de la inminencia de un presunto punto final; o el facilismo de un abordaje quirúrgico, presuntamente extirpador de los problemas asociados con el uso de drogas.

Es así como uno de los componentes de esta elaboración fue la información y la consulta; esta estrategia fue elaborada habiendo escuchado a un amplio arcoíris de voces de la sociedad implicadas en el tema. Sin renunciar a la responsabilidad última de quien tiene la potestad institucional, pero habiendo

escuchado y reconocido una muy amplia diversidad de opiniones, respaldadas por trayectorias más o menos consecuentes, con fundamentos y perspectivas diversas, algunas con pretensiones más exclusivistas y, otras, más comprensivas de lo diverso y de lo cambiante del fenómeno.

Cuando los usos de sustancias son problemáticos, generalmente, acaban afectando la salud de las personas y constituyen una patología. Por lo tanto, esto necesariamente supone el involucramiento del Sistema Nacional Integrado de Salud. Esta debe ser la línea de base, nuestro punto de partida, respecto a la atención de los problemas derivados del uso de sustancias. Sin embargo, una perspectiva de salud integral implica, además, el fortalecimiento del cinturón de protección social que necesita del involucramiento y la participación de las instituciones con responsabilidades específicas.

Es así como hemos procurado mirar más allá de la mera afectación de la salud individual y hemos adquirido una perspectiva institucional que supone, entre otras cosas:

- Asumir que se trata de un fenómeno internacional que involucra la seguridad de nuestros pueblos y que supone una lucha frontal contra el tráfico ilícito de sustancias y el lavado de activos, lo cual requiere cooperación e intercambio regional e internacional.
- Participar activamente en el debate internacional relativo a las orientaciones estratégicas y promover el permanente *aggiornamento* y el cambio de paradigma asociado al uso de sustancias.
- Tener presente que para que las decisiones sean auténticamente libres es preciso que sean decisiones informadas, y que esto es particularmente válido para nuestros jóvenes.
- Facilitar el involucramiento del sistema educativo que tiene un rol insustituible en la promoción de trayectorias de vida resilientes y en la prevención de los usos problemáticos de drogas.
- Reconocer que la prevalencia del uso problemático de drogas es mayor en poblaciones privadas de libertad, en situación de calle o sin hogar, con patologías de salud mental, o con trayectorias de institucionalización infantil.

- Tomar en cuenta que, en las mujeres, el relacionamiento con las drogas es aún más estigmatizante y eso dificulta la visibilidad del problema y la búsqueda de ayuda.

Teniendo presentes estos y muchos otros factores, y haciéndonos cargo como país de la magnitud y la especificidad de la problemática, y la implicación de muchas más dimensiones, personales, familiares y comunitarias, Uruguay ha hecho, desde 1988, una apuesta por la interinstitucionalidad, congruente con la naturaleza compleja del fenómeno.

En tanto hay intereses compartidos por múltiples organismos del Estado, se ha optado por la acción conjunta y la ejecución colectiva, que, incorporando iniciativas y recursos de todos ellos, hace confluir estrategias y unifica el accionar para la consecución de los objetivos comunes.

Esto supone haber asumido una racionalidad madura y superadora de la acción institucional individual; de la acción aislada y excluyente, que se basa en una posesión dominante de los recursos o en la presunción de ostentar el monopolio de las competencias, las habilidades o los saberes.

Por el contrario, la estrategia requiere y dispone del compromiso no solo formal, sino también de fondo, de las instituciones coordinando sus esfuerzos y compartiendo sus recursos para constituir una red que se despliega en el territorio. Una red que no sustituye, sino que complementa la atención estrictamente sanitaria y que al igual que esta, se estructura por niveles de atención y tiene objetivos específicos para cada nivel.

Porque responder a las distintas etapas del proceso salud-enfermedad demanda distintos niveles de complejidad y de disposición de recursos. Porque cada persona que tiene un uso problemático de drogas necesita respuestas diferentes, personalizadas, y dispuestas en distintos niveles de atención. Y para poder maximizar los beneficios, que no han de ser instantáneos, es necesario que esta red sea estable, sostenida en el tiempo, y resistente a las oscilaciones o a los vaivenes del quehacer político o institucional en otras áreas.

**Dr. Daniel Radío**

Secretario General de la  
Secretaría Nacional de Drogas

**Dr. Rodrigo Ferrés**

Prosecretario de la Presidencia de la República  
Presidente de la Junta Nacional de Drogas

## Introducción

La Estrategia Nacional de Drogas (END) 2021-2025 es el resultado de un amplio proceso de consulta y trabajo interinstitucional con diversos actores vinculados a la temática de drogas. Se realizó en varias etapas integrando los aportes de diversos organismos gubernamentales (ministerios, juntas departamentales y locales de drogas, entre otros), así como de la sociedad civil y la academia, relacionados con el diseño, implementación y/o evaluación de la política de drogas.

En sus estrategias anteriores, Uruguay adoptó una visión integral de las políticas de drogas con perspectiva de Derechos Humanos, desarrolló un modelo de regulación y control de mercados, integrando la perspectiva de gestión de riesgos y reducción de daños. Se recogen las lecciones aprendidas en los trabajos de evaluación de su implementación, realizados por la academia y la Secretaría Nacional de Drogas (SND).

El objetivo de la misma, en su cuarta edición, es renovar el compromiso del Estado uruguayo en asumir y garantizar una respuesta integral a las necesidades del conjunto de la sociedad en materia de drogas, así como favorecer la coordinación de todos los actores involucrados y responsables de su implementación.

En este sentido, se prioriza la salud desde un punto de vista integral con estándares de calidad y respaldo en evidencia científica.

Se expresa el enfoque, principios y lineamientos estratégicos en cinco componentes: Fortalecimiento institucional, Salud integral, Mercado: medidas de control y regulación, Justicia y convivencia, Relaciones internacionales y cooperación.

Se apoya en un Plan de Acción basado en compromisos interinstitucionales, que posibilitan su adecuada implementación mediante la definición de metas e indicadores y su respectivo monitoreo y evaluación.

A nivel internacional, se estructura a partir de los lineamientos y compromisos acordados en las diferentes instancias en las que participa el país.

## Marco institucional de la política de drogas

La política de drogas en Uruguay tiene una larga trayectoria, permitiendo contar con un rico acumulado de aprendizajes y bagajes, tanto a nivel institucional como técnico.

La Junta Nacional de Drogas (JND) es el organismo rector en la materia, con una institucionalidad capaz de promover el consenso al más alto nivel y de brindar garantía y coherencia en su aplicación interinstitucional.

Tiene su origen en la Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas, creada en el ámbito de la Presidencia de la República por Decreto 463/988, el 13 de julio de 1988. La denominación Junta Nacional de Drogas y la creación de la Secretaría Nacional de Drogas fueron establecidas el 28 de octubre de 1999 por Decreto 346/999. Con el Decreto 170/2000 de 7 de junio de 2000 se definen sus cometidos e integración institucional. Actualmente, es presidida por el prosecretario de la Presidencia de la República y está integrada por nueve subsecretarios de los ministerios con competencia en la materia, el secretario general de la SND y el secretario nacional de la Secretaría Nacional para la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT).

### MISIÓN JND:

Establecer las directrices de la política de drogas garantizando la ejecución de las acciones que competen a los diferentes organismos del Estado.

### VISIÓN JND:

Consolidarse como ámbito político de más alto nivel gubernamental para la articulación interinstitucional de la implementación de la política nacional de drogas.

En todo el país existen Juntas Departamentales de Drogas (JDD) y Juntas Locales de Drogas (JLD), ámbitos interinstitucionales, para atender las diversas realidades en territorio. Creadas por Decreto 84/2010, el 25 de febrero de 2010, tuvieron una adecuación de su marco jurídico el 4 de diciembre de 2012, mediante el Decreto 387/012.

La SND es la dependencia gubernamental especializada en materia de drogas, con el cometido de brindar apoyo y asesoramiento técnico de alta calidad en el diseño, implementación y evaluación de la política, involucrando la promoción de su ejecución mediante articulación interinstitucional.

## Principios

- **DERECHOS HUMANOS.** Integración de principios e instrumentos de Derechos Humanos en la política de drogas. Respeto de los derechos y garantías en todas las dimensiones.
- **DESARROLLO CON EQUIDAD.** Compromiso con el desarrollo y dignidad humana, con énfasis en poblaciones vulneradas. Inclusión transversal de perspectiva de género.
- **INTEGRALIDAD Y EQUILIBRIO.** Abordaje complejo, multidimensional y transversal.
- **CORRESPONSABILIDAD.** Fortalecimiento de la estrategia en drogas mediante cooperación en los espacios multilaterales y a nivel global.
- **DEMOCRACIA.** Participación activa de la comunidad y sociedad civil en la construcción de la política, así como profundización del debate en drogas integrando todas las miradas.
- **EVIDENCIA CIENTÍFICA.** Intervenciones basadas en evidencia científica hacia la calidad, eficiencia y sostenibilidad de las acciones
- **TRANSPARENCIA.** Disponibilidad de información pública y rendición de cuentas.

## Enfoque

La END 2021-2025 concibe la temática de las drogas como un fenómeno complejo y dinámico, que involucra diversas áreas y dimensiones respecto a su naturaleza, causas, desarrollo y abordaje. Requiere del diseño de respuestas a medida y lo suficientemente abarcativas de las necesidades del conjunto de la sociedad.

Un enfoque integral, equilibrado y multidisciplinario centrado en las personas y comunidades y sus vínculos, encuentra en el modelo de reducción de riesgos y daños una respuesta comprehensiva de las diferentes dimensiones del fenómeno. Permite el diseño de estrategias para anticipar riesgos, prevenirlos y disminuirlos mediante objetivos que pueden ser de corto, mediano y/o largo plazo, admitiendo diversidad de intervenciones. Abarca desde la regulación de mercados, hasta la atención de la salud individual, al centrarse en el tipo de vínculo que las personas establecen con las drogas. En este sentido, el modelo de reducción de riesgos y daños incluye la posibilidad de plantear la abstinencia como objetivo terapéutico.

Su abordaje implica colaboración y complementación intersectorial tanto en el ámbito nacional, departamental, local como internacional, para integrar las diferentes dimensiones del fenómeno, abarcando la esfera sanitaria, social, jurídica, económica, cultural y ambiental.

Se busca garantizar el acceso a la salud en forma universal desde un punto de vista integral y multimodal, basado en el reconocimiento de las diferentes necesidades que se derivan de los usos problemáticos, no problemáticos y medicinales.

En este sentido, se promueve una concepción de convivencia basada en la aceptación de la diversidad y superación de estigmas sociales, que requiere de un conjunto de respuestas transversales y coordinadas, poniendo el énfasis en las necesidades de poblaciones vulneradas.

Se promueve un modelo de gobernanza de las políticas de drogas que integre, de forma equilibrada, los intereses y aportes del Estado, la sociedad civil y

el sector privado, articulando e imbricando esta política en los procesos de desarrollo económico, social y cultural de la sociedad.

Las acciones se desarrollan desde un concepto de territorialidad, entendido como el espacio vital en que los sujetos desarrollan procesos sociales de convivencia, otorgando lugar y sentido a la vida cotidiana y configurando oportunidades de contribución al desarrollo colectivo local. Por lo tanto, se hace imprescindible el protagonismo de los actores locales, tales como gobiernos departamentales y municipios, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y empresas locales, entre otros, a través de mecanismos de planificación y participación en su implementación.

Asimismo, la END incluye en sus componentes la formulación de respuestas frente a situaciones emergentes, tales como emergencias de tipo sanitario y/o social.

# Componentes

## Fortalecimiento institucional

La amplitud y complejidad de los aspectos abordados en las políticas de drogas a nivel nacional exigen la participación activa y coordinada de múltiples actores, con competencias, vocación y recursos desplegados en todo el país.

En este sentido, el rol de la JND, como rectora nacional de las políticas y articuladora de la red interinstitucional para la implementación de la END, adquiere singular importancia para la consecución exitosa de resultados. Ello implica profundizar los procesos de construcción, implementación y rectoría de la política, promoviendo nuevas instancias interministeriales de diálogo, diseño y coordinación.

La coordinación y articulación de la política de drogas requiere del fortalecimiento de la SND como órgano técnico de la JND, así como de las JDD y JLD, actualizando su marco institucional y legal, así como sus competencias y cometidos para el cumplimiento efectivo de su rol.

Además de la administración central, las instituciones relevantes y decisivas para el éxito de las políticas abarcan al Poder Legislativo y Judicial, gobiernos departamentales y locales, sistema educativo, red de servicios sanitarios, organizaciones empresariales, sindicales y OSC, entre otras significativas. Estas constituyen la red social que dará amplio sustento a las políticas desde una perspectiva de diálogo, responsabilidad compartida y gobernanza.

La estrategia se orienta al desarrollo efectivo y potenciación de líneas de acción transversales a todos los campos de la política, en materia de investigación, comunicación, formación, descentralización y evaluación, consolidando los procesos de implementación del ciclo de políticas a partir de la evidencia científica y la calidad de las intervenciones. El fortalecimiento institucional del Fondo de Bienes Decomisados (FBD), la Red Nacional de Drogas (RENADRO)<sup>1</sup> y el

---

1 RENADRO (Red Nacional de Drogas) se define como el conjunto de iniciativas de sensibilización, promoción de salud, prevención, atención, tratamiento e inserción social de los usuarios de drogas. Su conformación se concibe de manera integral incluyendo las prestaciones públicas y privadas en el marco del SNIS. A nivel público, las prestaciones en drogas se han complementado

Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD) constituyen, asimismo, lineamientos de acción centrales de la END para la consolidación de las respuestas técnicas en estas áreas específicas.

## Lineamientos estratégicos

1. Fortalecer los procesos de diseño de políticas y rol de rectoría de la JND en política de drogas, profundizando la labor interinstitucional de los ministerios integrantes y promoviendo, al más alto nivel, la articulación de acciones con otras instituciones públicas relevantes para su implementación.
2. Desarrollar líneas de trabajo conjunto y fortalecimiento de los múltiples actores involucrados en la implementación de la END, agencias estatales, gobiernos departamentales y locales, instituciones educativas, OSC, sindicatos de trabajadores, entre otros.
3. Fortalecer la RENADRO, contemplando aspectos normativos y reglamentarios vigentes en la materia, para asegurar universalidad, accesibilidad y articulación interinstitucional entre los servicios.
4. Consolidar el marco institucional y dotación de recursos de la SND para el mejor cumplimiento de sus cometidos de asesoría, articulación y supervisión de las acciones implementadas, a través de los siguientes ejes transversales:

### 4.1. Comunicación

Difundir el enfoque amplio de las políticas de drogas desarrollando procesos de comunicación social al público en general y diversas poblaciones específicas. Se fundamenta en la asertividad, la escucha social y la personalización de los contenidos.

Promover el compromiso y la acción solidaria de los diversos actores, profundizando los niveles de información y comprensión

---

a través de un fideicomiso de administración, que permite el desarrollo sostenido de un modelo de atención y tratamiento, integrado por una red de dispositivos diferenciados en los tres niveles de atención, que tienen como cometido garantizar el acceso a la salud integral de las personas con uso problemático de drogas.

ciudadana sobre la temática, programas de prevención, tratamiento e inserción social, así como difundiendo la evidencia científica generada en este ámbito.

#### **4.2. Investigación**

Generar evidencia científica para el diseño e implementación de políticas. Privilegiar la vigilancia epidemiológica realizada por el OUD dentro de sus funciones, profundizando su articulación con otras entidades de la esfera pública y privada, organismos internacionales y sociedad civil, para el desarrollo de investigaciones y estudios.

Formalizar, desarrollar e impulsar los sistemas de información en drogas. El Sistema de Alerta Temprana (SAT) constituye una herramienta clave para el monitoreo de consumos de alto riesgo, adulteraciones y detección de nuevas sustancias psicoactivas en tiempo real. Asimismo, el sistema de registro en centros de tratamiento, Tratamiento. Registra, constituye una fuente de información fiable, precisa y actualizada de la situación de la oferta y demanda de tratamiento.

#### **4.3. Monitoreo y evaluación**

Fortalecer los mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación científica de las políticas de drogas en sus programas, proyectos, servicios y acciones, en tanto generadores de evidencia sustantiva para su gestión y mejora continua; en coordinación y cooperación con los organismos nacionales e internacionales en la materia.

Profundizar en la implantación de un Sistema de Gestión de Calidad para asegurar el cumplimiento de parámetros internacionales en el abordaje de la temática de drogas, así como la eficiencia y eficacia del trabajo en red.

#### **4.4. Descentralización**

Profundizar la descentralización y territorialización en la política de drogas, por medio del fortalecimiento de las JDD y el impulso a la

creación de JLD. Facilitar la articulación de acciones y recursos entre los tres niveles de gobierno.

Promover y apoyar la formulación y ejecución de planes departamentales, basados en diagnósticos locales que, por medio de procesos participativos, diseñen intervenciones que involucren a las comunidades.

#### **4.5. Formación**

Promover acciones de formación y capacitación dirigidas a profesionales, técnicos y otros perfiles que se desempeñan en los distintos campos temáticos implicados, articulando un conjunto coherente de acciones interinstitucionales, que fomente la trasmisión de conocimientos, intercambio, análisis de experiencias, buenas prácticas y el desarrollo de un pensamiento crítico e innovador.

Desarrollar estrategias en el ámbito universitario y/o terciario para generar ofertas formativas especializadas dirigidas a profesionales que se desempeñan en la temática a nivel de grado y posgrado.

Ampliar las acciones orientadas a la inserción curricular de la temática de drogas en la formación profesional, básica y permanente, en ámbitos estratégicos tales como la educación, social, salud, justicia y seguridad pública.

#### **4.6. Fondo de Bienes Decomisados**

Fortalecer el marco jurídico-institucional del Fondo de Bienes Decomisados (FBD), consolidando los procesos de administración, recuperación y liquidación de bienes y la transparencia en los procesos de adjudicación de recursos con destino a la política de drogas.

Consolidar el trabajo en conjunto con las instituciones vinculadas en el proceso de administración y recuperación de bienes y formalizar los compromisos institucionales para el desarrollo y fortalecimiento del sistema de información y administración de bienes.

## Salud integral

El uso de drogas se concibe desde su complejidad y dinamismo, considerando la promoción de salud, prevención, tratamiento e integración social de las personas con uso problemático de drogas y sus comunidades como componentes esenciales. En ese sentido, la política en materia de drogas se enmarca en la perspectiva de salud pública e incluye factores sociales, educativos, sanitarios, económicos y políticos, entre otros.

La dimensión social considera la expresión de los problemas de drogas en los diferentes sectores sociales, la desigualdad de género y su manifestación en los distintos territorios y comunidades.

Esta estrategia se orienta al desarrollo de un sistema integral de promoción de salud y prevención, así como al logro de la integralidad en el sistema de atención y tratamiento en drogas. Esto implica avanzar, como complemento al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y políticas de protección social, en la rectoría de las diversas prestaciones, así como en el fortalecimiento interinstitucional de la RENADRO.

Se hace especial énfasis en mejorar la accesibilidad de las personas a las prestaciones desde una perspectiva de género e intersecciones (cruzamiento con otras categorías de análisis como ascendencia étnico-racial, nivel socioeconómico, diversidad sexual, generaciones, entre otras), así como en la cohesión de las políticas sectoriales y su eficiencia. En este marco, se trata de crear condiciones favorables para la disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad y calidad de las diferentes intervenciones de atención, tratamiento<sup>2</sup> e integración social adaptadas a las necesidades y características de las personas con uso problemático de drogas y sus comunidades.

El abordaje del uso problemático de drogas parte de una concepción integral que comprende diversos enfoques y disciplinas con el objetivo de garantizar el ejercicio del derecho a la salud. Incluye desde propuestas comunitarias hasta propuestas clínicas hospitalarias, considerando intervenciones individuales, grupales, familiares y multifamiliares.

---

2 Definidas en el Decreto 274/2013 de 3 de setiembre de 2013.

Para ello se requiere una detección precoz y prevención del consumo de mayor riesgo, la promoción de competencias psicosociales, así como de conductas y hábitos de vida saludables incluyendo aspectos como la práctica del deporte, la actividad física y la recreación.

Desde una concepción de equidad social garantizar atención, tratamiento y acceso a prestaciones sociales de calidad identificando y desarrollando estrategias personalizadas, tanto a nivel individual, como colectivo y en particular grupos vulnerables que requieren abordajes especializados: población adolescente, personas privadas de libertad, personas con patologías asociadas, entre otros.

En población adolescente, las condiciones biológicas, relacionales, ambientales y de aprendizaje propias de esta etapa, tienen un impacto diferencial, lo cual requiere de un abordaje específico desde la prevención hasta el tratamiento especializado. Se enfoca prioritariamente en acciones tendientes a aumentar la percepción de riesgo y retrasar la edad de inicio del consumo de drogas.

Se busca garantizar el ejercicio del derecho al goce de la salud en sus múltiples dimensiones, en un contexto de integración social de las personas y comunidades, con miras a la equidad social. Abarca el acceso equitativo a la salud, educación, empleo e integración social, en forma coordinada, buscando superar las desventajas existentes en los grupos poblacionales con derechos vulnerados.

La complejidad de los procesos de salud-enfermedad-atención requiere de modelos relacionales que permitan comprender y abordar simultáneamente múltiples dimensiones. En este marco, el Estado tiene el rol de crear las condiciones que garanticen el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

Asimismo, se promueve la participación activa de la sociedad civil y la comunidad con la finalidad de propiciar el diálogo y la construcción de una agenda común.

## Lineamientos estratégicos

1. Desarrollar un sistema integral de prevención, abarcando estrategias de influencia, de desarrollo de competencias, de control y protección

y ambientales, implementando programas de prevención universal, selectiva e indicada, en los ámbitos educativo, comunitario, familiar, laboral, deportivo y cultural. En coordinación con actores clave, implementar proyectos con énfasis en población adolescente y otros subgrupos poblacionales.

2. Desarrollar un sistema integral de atención y tratamiento en drogas que integre al conjunto de actores sociales que ejercen diversas prestaciones en drogas, tales como OSC, organismos públicos, ámbito privado, entre otros; fortaleciendo los mecanismos de rectoría de las mismas.
3. Implementar el diseño, ejecución y coordinación interinstitucional de planes nacionales en relación a mandatos específicos de la ley sobre el abordaje de sustancias: tabaco, cannabis, alcohol, psicofármacos y otras drogas, generando acciones de articulación con el Plan Nacional de Salud Mental 2020-2027.
4. Desarrollar e implementar sistemas de gestión de la calidad y mejora continua en el sistema de prevención y en el sistema de atención y tratamiento.
5. Posicionar a la RENADRO como sistema modelo en atención en drogas en el ámbito público, mediante dispositivos de información y derivación, ambulatorios, residenciales, casas de medio camino, comunitarios; y estrategias basadas en evidencia dirigidas a las necesidades de poblaciones específicas: mujeres, mujeres y varones con hijos, hijos de personas consumidoras, familias, personas privadas de libertad, entre otros.
6. Fortalecer las acciones de integración social orientadas a la reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo problemático de drogas mediante el acceso a programas de protección social, específicamente en educación, cultura, vivienda, salud adaptadas a las posibilidades y necesidades de las personas y sus comunidades, en coordinación con políticas sectoriales.

## Mercado: medidas de control y regulación

Los mercados legales del alcohol, tabaco, cannabis y psicofármacos configuran oportunidades para el desarrollo de políticas orientadas a la promoción de salud y cuidado de las personas y comunidades. El contexto legal de su producción, distribución, comunicación, venta y consumo, otorga al Estado instrumentos de diseño, supervisión y control, facilitando una intervención positiva, la cual, partiendo de un concepto de derechos, es capaz de construir espacios de información, reflexión y protección de las personas.

La END pretende avanzar en el desarrollo de los componentes estratégicos de cada marco regulatorio, así como en su actualización.

El modelo de regulación del mercado de cannabis implica su revisión organizacional para ampliar el espacio del mercado legal, impactando sustantivamente en el mercado ilícito, en base a la protección de derechos y salud de los usuarios, así como fortalecer los programas de información y prevención asociados a esta política.

Se requiere del fortalecimiento institucional del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), así como de los roles y competencias de las instituciones que lo componen, para desarrollar el mercado legal a nivel local e internacional, a través de componentes industriales y medicinales con una producción de calidad, acompañada por el desarrollo de investigación.

La legislación sobre el mercado de bebidas alcohólicas abarca la regulación de la publicidad, promoción, expendio y fiscalización, implementando las acciones de regulación y control, así como la prevención del uso problemático.

Respecto a la política de control de tabaco, se requiere incrementar la información pública sobre los efectos nocivos del consumo y enfermedades asociadas, así como la ampliación y máximo aprovechamiento de los programas y servicios de cesación tabáquica disponibles en el marco del SNIS.

Los componentes estratégicos de estos tres marcos regulatorios requieren mayores niveles de articulación y sinergia, de modo de ser unificados en la perspectiva de derechos, en la preservación de la libertad individual y de terceros, y para el logro de objetivos sanitarios y sociales. Asimismo, implica el

fortalecimiento y trabajo articulado de los organismos de control y fiscalización, así como de la sociedad civil.

El mercado de psicofármacos requiere ser focalizado hacia un mayor control que prevenga su uso abusivo, así como su desvío hacia el mercado ilícito.

Las acciones dirigidas a prevenir, detectar y sancionar el lavado de activos constituyen un componente central de las políticas de drogas. La privación de los beneficios del negocio ilícito impacta fuertemente en las organizaciones criminales, al tiempo que protege el mercado financiero e inhibe el desarrollo del fenómeno de la corrupción. En este sentido es necesario el fortalecimiento del FBD para la gestión de los mecanismos de administración, recuperación y liquidación de bienes y la transparencia en los procesos de adjudicación de estos recursos con destino a las políticas de prevención, tratamiento y control del narcotráfico.

En cumplimiento de los acuerdos internacionales se mantendrán los mecanismos dirigidos a prevenir y sancionar el desvío de precursores y sustancias químicas utilizadas para la producción ilícita de drogas.

Por otra parte, se garantizará la disponibilidad de las sustancias controladas para usos terapéuticos y científicos.

La END se propone desarrollar un enfoque integral y equilibrado de las políticas policiales de prevención, investigación policial y represión, con estricto apego a los Derechos Humanos, procurando un impacto efectivo, global y permanente sobre las organizaciones de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción y crimen organizado.

Se pone especial énfasis en las acciones para combatir la asociación de estos delitos de drogas con el tráfico y trata de personas, la explotación sexual y tráfico de armas, promoviendo la protección de las personas con mayor vulnerabilidad social.

Desde un concepto integral de política criminal la atención de la problemática carcelaria es priorizada como contribución a la implementación de procesos efectivos de ejercicio de derechos y oportunidades de reinserción social para las personas privadas de libertad.

## Lineamientos estratégicos

1. Profundizar el monitoreo y evaluación de las políticas de regulación de mercados mediante un sistema de indicadores validados, consensuados, estandarizados, comparables y confiables.
2. Reforzar los mecanismos de control y fiscalización de la producción y el expendio de sustancias psicoactivas en el marco de modelos de regulación de mercados como alcohol, cannabis, tabaco y psicofármacos, fortaleciendo las instituciones con competencia en la materia.
3. Fomentar producción de cannabis medicinal e industrial, potenciando el mercado local e internacional con productos de calidad y desarrollo de evidencia científica.
4. Garantizar la accesibilidad, disponibilidad y uso de las sustancias fiscalizadas con fines médicos e investigación científica, incluyendo la actualización de la normativa.
5. Fortalecer las medidas de control establecidas para prevenir el desvío de precursores y sustancias químicas del mercado legal hacia la producción ilícita de drogas.
6. Profundizar las medidas necesarias para controlar el mercado de productos farmacéuticos, su comercialización ilegal y la utilización en la producción ilícita de sustancias psicoactivas.
7. Profundizar las políticas de prevención y represión del lavado de activos incluyendo la investigación patrimonial, incautación y decomiso de los bienes de las organizaciones delictivas.
8. Asegurar la aplicación de medidas de prevención y sanción de la corrupción, en particular, de las personas que desempeñen funciones públicas.
9. Fortalecer las políticas de prevención, interdicción y represión al tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, especialmente la delincuencia organizada, los delitos de corrupción pública, lavado de activos, tráfico de armas y de personas.

10. Definir mecanismos de consulta, asesoramiento, capacitación y cooperación en la implementación de las políticas de drogas con el Poder Judicial, el Ministerio Público y Fiscal, Ministerio del Interior, ámbitos académicos y otras organizaciones vinculadas al Sistema de Justicia, para fortalecer los sistemas de información.

## Justicia y convivencia

La justicia se concibe desde la perspectiva de Derechos Humanos, la protección de las personas y sus comunidades en referencia al acceso a las oportunidades y en la distribución desigual de las sanciones derivadas de la aplicación de las políticas de drogas. Es necesario contemplar las condiciones de desventaja social de grupos sociales vulnerables en su vinculación con actividades relacionadas al microtráfico de drogas. En zonas urbanas donde hay mayor marginalidad, mayor violencia estructural, redes incipientes o consolidadas de actividades ilícitas, la economía ilícita de drogas encuentra un ambiente favorable para asentarse.

La concepción de convivencia refiere a la calidad de las relaciones interpersonales, así como a la aceptación del otro en tanto ser diferente, promoviendo la construcción de acuerdos en la diversidad.

En esta perspectiva, las políticas se orientan a deconstruir estereotipos y representaciones sociales estigmatizantes, favorecer la tolerancia y contribuir a eliminar la discriminación de las personas usuarias de drogas. En este sentido, la regulación del mercado de cannabis contribuye a mejorar la seguridad y convivencia entre los ciudadanos, al disminuir el número de personas vinculadas al mercado ilícito, así como su criminalización y estigmatización. Este concepto se retroalimenta con la concepción de convivencia social, que se obtiene del entramado social y relacional, mediado por aspectos políticos, religiosos, culturales, uso del espacio público, entre otros, que inciden en la construcción de ciudadanía y comunidad.

Se entiende pertinente promover y fortalecer acciones vinculadas a la integración social de colectivos en situaciones de vulnerabilidad social, desde una perspectiva interseccional haciendo énfasis en las personas formalizadas, procesadas y privadas de libertad por delitos de estupefacientes, personas en situación de calle, personas migrantes y con problemáticas emergentes.

La evidencia muestra la estrecha relación entre personas en situación de calle y consumo de sustancias. Identificar esta trama social supone transformaciones subjetivas y colectivas superando la dinámica tutelar, teniendo en cuenta que la

situación de calle implica un conjunto de múltiples factores a problematizar, como son las desigualdades jurídicas, desafiliación social, forzada movilidad, entre otras.

La fragilidad de las comunidades afectadas por el tráfico ilícito de drogas, en particular el microtráfico, exige la implementación de programas de promoción y desarrollo social y económico. El modelo del Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA) constituye una referencia para dar respuesta a esta problemática.

Se evidencian diferencias significativas entre las personas procesadas por delitos de estupefacientes, contando con un porcentaje muy superior en mujeres respecto a varones en todos los años registrados.<sup>3</sup> Se ha determinado que los grupos más vulnerables están sobrerrepresentados en las cárceles.

Se señalan como líneas de acción prioritarias fortalecer procesos institucionales que promuevan la tolerancia y la convivencia pacífica, en articulación con las comunidades en todos los niveles territoriales.

### Lineamientos estratégicos

1. Generar conocimiento y promover el intercambio de buenas prácticas en esta área con el fin de fortalecer el diseño e implementación de programas basados en evidencia científica.
2. Profundizar en los procesos de las personas en situación de calle en referencia a sus condiciones de la vida cotidiana, pautas de movilidad, formas de habitar los espacios públicos y la convivencia, teniendo en cuenta la alta prevalencia de problemáticas de consumo y salud mental.
3. Desarrollar estrategias y programas de intervención específicas en comunidades identificadas como de mayor riesgo ante la cultura de la ilegalidad y la exposición a la comisión de delitos de microtráfico de drogas.
4. Fortalecer los servicios existentes en contextos vulnerables, así como

---

<sup>3</sup> JND - OUD 2019. Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172: Aplicación justa de la Ley y Seguridad y Convivencia.

- incorporar en los programas y redes que están presentes en los territorios la lectura particular del impacto de la privación de libertad de familiares y/o referentes significativos en la vida de las niñas, niños y adolescentes, de tal manera que se incluya esta dimensión en el abordaje integral.
5. Sensibilizar y capacitar a los distintos actores del sistema de justicia (jueces, policía, entre otros), la academia, servicios de salud y organizaciones comunitarias con información actualizada y buenas prácticas sobre el abordaje del uso problemático de drogas desde la cultura de la tolerancia y la convivencia pacífica.
  6. Promover medidas alternativas a la privación de libertad y libertades anticipadas, desarrollando planes y programas de integración sociolaboral y educativa, que den cuenta de las poblaciones más vulnerables que se involucran en el tráfico de drogas, en particular las mujeres vinculadas al microtráfico.

## Relaciones internacionales y cooperación

La política exterior del país en materia de drogas, se basa en los principios de:

- Respeto y promoción del Estado de Derecho como garante de los derechos individuales y colectivos;
- Igualdad jurídica entre los Estados como base del principio de responsabilidad común y compartida;
- Autodeterminación de los pueblos asociada a la vigencia del Estado de Derecho, la soberanía e integridad territorial de los Estados y la no injerencia en asuntos internos;
- Protección del medio ambiente y respeto de los Derechos Humanos como fin último y fundamento de una visión integral de la política de drogas;
- Preservación de la paz y proscripción del uso o amenaza de la fuerza;
- Solución pacífica de controversias como herramienta central de mantenimiento de la paz y convivencia entre las naciones;
- Multilateralismo y cooperación como herramientas fundamentales para atender la globalidad del problema mundial de las drogas;
- Jerarquización del Sistema de Naciones Unidas como ámbito generador de paz, diálogo, consensos y respuestas conjuntas que dan cuenta de la unidad en la diversidad y respeto del derecho Internacional como garante y marco de referencia de las relaciones entre los Estados.

El país renueva su compromiso en fortalecer la comunicación, la colaboración, la cooperación y el intercambio de información con terceros países con el propósito de abordar los efectos negativos en materia drogas a nivel mundial, con un enfoque integral, equilibrado, interdisciplinario y basado en evidencia científica.

Se continúa promoviendo un diálogo abierto y continuo con los diferentes Estados, agencias y organismos internacionales, con una participación activa en los ámbitos regionales y mundiales, promoviendo un debate abierto en el MERCOSUR, GRULAC, CICAD-OEA, CELAC-UE y UNODC, así como en las

diversas agencias integrantes del Sistema de Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, OMS-OPS, ONUSIDA, y ONUMUJERES, sin perjuicio de otros.

Asimismo, se fortalecerá la Cooperación Sur-Sur y triangular, así como la cooperación bilateral para el abordaje específico de los territorios de frontera.

En el marco de eventuales emergencias sanitarias a nivel regional y mundial, se favorecerá el intercambio de conocimientos y experiencias, estableciendo espacios de cooperación vinculados al abordaje y actuación de los diferentes actores en la temática.

### Lineamientos estratégicos

1. Coordinar e impulsar la participación política y técnica de Uruguay en el ámbito internacional en materia de drogas. Sostener la participación activa del país en las diferentes instancias y organismos de cooperación multilateral y regional a fin de fortalecer la cooperación internacional. Mantener y profundizar acuerdos y programas de cooperación internacional con terceros países, para desarrollar la cooperación jurídica, asistencia técnica y operativa internacional en materia de drogas.
2. Estimular la integración efectiva de los Derechos Humanos al marco internacional de las políticas de drogas.
3. Continuar promoviendo el debate y la revisión de las políticas para abordar la complejidad del uso problemático de drogas.
4. Promover y profundizar la cooperación internacional en materia de cannabis medicinal y cáñamo industrial.
5. Profundizar la cooperación bilateral para la generación de acciones en zonas de frontera. Intensificar la Cooperación Sur-Sur y triangular entre los diferentes actores vinculados a la temática, alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas.

**Tabla 1: Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)-  
Organización de las Naciones Unidas**

ODS	Componentes de la END 2021 - 2025				
	Fortalecimiento Institucional	Salud Integral	Mercado: medidas de control y regulación	Justicia y Convivencia	Relaciones Internacionales y Cooperación
ODS 3: Salud y bienestar		●	●	●	
ODS 4: Educación de calidad		●			
ODS 5: Igualdad de género	●	●	●	●	●
ODS 10: Reducción de desigualdades		●	●	●	
ODS 16: Paz y justicia en las instituciones	●		●	●	●
ODS 17: Alianzas para lograr objetivos	●	●	●	●	●

Tabla 2: Contribución a las recomendaciones de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas - UNGASS 2016

Recomendaciones UNGASS	Componentes de la END 2021 - 2025				
	Fortalecimiento Institucional	Salud Integral	Mercado: medidas de control y regulación	Justicia y Convivencia	Relaciones Internacionales y Cooperación
1. Reducción demanda y medidas conexas	●	●	●	●	
2. Disponibilidad de sustancias			●		
3. Reducción oferta y medidas conexas	●		●	●	
4. Intersectorialidad	●	●	●	●	●
5. Fiscalización internacional			●		●
6. Cooperación internacional	●	●	●		●

La Estrategia Nacional de Drogas (END) 2021-2025 es el resultado de un amplio proceso de consulta y trabajo interinstitucional con diversos actores vinculados a la temática de drogas. Se realizó en varias etapas integrando los aportes de diversos organismos gubernamentales (ministerios, juntas departamentales y locales de drogas, entre otros), así como de la sociedad civil y la academia, relacionados con el diseño, implementación y/o evaluación de la política de drogas.



Presidencia de la República  
U R U G U A Y

Ministerio del Interior  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Ministerio de Defensa Nacional  
Ministerio de Educación y Cultura  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
Ministerio de Salud Pública  
Ministerio de Turismo  
Ministerio de Desarrollo Social  
Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado  
de Activos y el Financiamiento del Terrorismo  
Secretaría Nacional de Drogas