

# PRINCIPIOS PARA UNA REGULACIÓN RESPONSABLE DEL USO ADULTO DEL CANNABIS EN COLOMBIA



# PRINCIPIOS PARA UNA REGULACIÓN RESPONSABLE DEL USO ADULTO DEL CANNABIS EN COLOMBIA



## INTRODUCCIÓN

Desde el año 2017, diversas organizaciones que trabajamos en temáticas relacionadas con política de drogas nos unimos en la Coalición Acciones para el Cambio,<sup>1</sup> con el objetivo de visibilizar a nivel nacional e internacional las principales consecuencias de la implementación del modelo prohibicionista en Colombia y proponer el tránsito hacia una política de drogas que respete y garantice los derechos humanos.<sup>2</sup>

En el marco de la conformación de una alianza interpartidista<sup>3</sup> en el Congreso de la República, que busca reformular la política de drogas en el país, se presentó un paquete de reformas que incluyen la regulación del uso adulto del cannabis en Colombia.<sup>4</sup> Desde la Coalición Acciones para el Cambio recibimos positivamente que el Poder Legislativo contribuya a la formulación de una política de drogas respetuosa de los derechos, a la disminución de la violencia y a la construcción de paz en el país.

Transitar hacia una política distinta a la que ofrece la prohibición implica encontrar un equilibrio entre la urgencia del cambio y los riesgos de diseñar de forma precipitada un modelo de regulación de las drogas.

Bajo dicha premisa, consideramos que el ejercicio de construcción de la regulación del cannabis en el Congreso debe tomar en consideración las experiencias comparadas de los países donde ya existe legislación en la materia, el ordenamiento jurídico vigente y el

entorno político y social que atraviesa Colombia. Una reflexión responsable sobre dichos puntos permitirá contar con un diseño institucional ad hoc para la realidad que enfrenta el país y será un ejemplo para los países de la región.

En el ámbito internacional se debate dentro del sistema de fiscalización la actual clasificación del cannabis dentro de las listas de los tratados internacionales. Lo anterior, se evidencia en organismos de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual dirigió una serie de recomendaciones a la Comisión de Estupefacientes, las cuales incluyen trasladar el cannabis a una lista menos restrictiva de regulación (IDPC, 2018).<sup>5</sup>

A nivel global, varios países y jurisdicciones están regulando los mercados de marihuana para distintos fines (médicos y no médicos), y con ello se ha aumentado el interés corporativo por un sector económico que puede dar grandes ganancias.<sup>6</sup> Por ejemplo, un reporte de negocios en 2018 estima que el mercado global de cannabis puede pasar los 12 billones de dólares para el 2020 (Prohibition Partners, s. f.).

Este panorama genera un interés de inversionistas por la región latinoamericana, y particularmente Colombia, dadas las condiciones geográficas, climáticas e históricas para el cultivo de marihuana. Ante estos intereses, se hace necesario promover una regulación que sitúe como protagonista a las poblaciones rurales, bien sean campesinas, indígenas o afrodescendientes. En Colombia, las experiencias de regulación del cannabis para uso

medicinal deben informar este proceso, tanto las posibles oportunidades como las lecciones aprendidas. En una caracterización del mercado realizada por Fedesarrollo se reporta que la marihuana medicinal le generaría al país ingresos por US\$ 99 millones en el 2019. A la fecha hay 147 licencias otorgadas,<sup>7</sup> y a septiembre de 2018 se sabía que al menos siete compañías canadienses habían instalado negocios en Colombia, con un bajo nivel de involucramiento de comunidades campesinas e indígenas.<sup>8</sup> Estas dificultades no son únicas de Colombia; por ejemplo, en California se reportaba que, en 2018, solo el 0,78% de los pequeños cultivadores en ese Estado habían accedido a una licencia en el mercado regulado. Con el objetivo de aportar al debate sobre la viabilidad y la forma de diseñar un modelo de regulación del uso adulto del cannabis en Colombia, presentamos este documento, que busca ser una herramienta para que las y los congresistas construyan desde la responsabilidad y la evidencia disponible un modelo justo y efectivo.

El documento consta de tres apartados. El primero se centra en entender, con base en las fuentes oficiales, el mercado ilegal del cannabis en el país: su volumen, la ubicación geográfica de los cultivos y la situación de violencia asociada a dicho mercado; así como los precios, las cifras de consumo, la criminalización de las personas usuarias, entre otras variables que permiten contar con una fotografía de la realidad de la marihuana a nivel nacional y su impacto en algunas regiones y ciudades. El segundo apartado expone el ordenamiento jurídico vigente en materia de política de drogas y los caminos legales que se requieren para permitir y garantizar una regulación efectiva en el país.

Finalmente, atendiendo a la experiencia comparada y a los estándares nacionales e internacionales en materia de política de drogas y derechos, el tercer apartado expone una serie de principios mínimos que consideramos debe contemplar el diseño del modelo de regulación del cannabis de uso adulto en Colombia.

## **I. SITUACIÓN DEL MERCADO ILEGAL DEL CANNABIS EN EL PAÍS**

El proceso para reformar las políticas de drogas vigentes a través de la regulación del cannabis, se ha impulsado en diferentes Estados como una vía efectiva para reducir los costos que ha generado el modelo prohibicionista, proteger la salud de las personas que usan cannabis, reducir el alcance y poder del crimen organizado y promover el desarrollo social de las comunidades cultivadoras. Actualmente, se observan diferentes experiencias donde los países incorporan el modelo de regulación dentro de sus ordenamientos jurídicos. Ejemplo de ello son Canadá (Watson, 2019), Uruguay (Musto y Robaina, 2018), y 11 estados de Estados Unidos (FindLaw, s. f.) que cuentan con modelos en la materia.

Durante los procesos de reforma que muestra la experiencia comparada, el contexto nacional ha sido fundamental para ajustar el modelo de regulación a los retos políticos, económicos y sociales que enfrenta cada país. En el caso de Colombia, en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz y en su calidad de país productor, es necesario entender la situación actual del mercado a fin de diseñar un modelo que atienda a la realidad nacio-

nal, y dimensione el alcance tanto del cultivo como de la producción, comercialización y consumo de cannabis en el país.

A diferencia de lo que sucede con los cultivos de coca, el país no cuenta con una metodología estandarizada y periódica de medición de cultivos de marihuana. Por tanto, estos no han sido estudiados a profundidad ni se ha caracterizado a la población cultivadora, pero el gobierno colombiano y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) han hecho aproximaciones para visibilizar la dimensión de los cultivos en el país (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 216). Esta no es una situación única de Colombia, pues, de hecho, a nivel global UNODC ha evitado presentar estimados de producción mundial de cannabis, por las dificultades de medición de estos cultivos en la ilegalidad.

Lo anterior ha evidenciado que el cultivo de cannabis en diversas zonas rurales del país ha consolidado la economía en varios municipios. Por ejemplo, en municipios del norte del Cauca como Caloto, Corinto, Miranda, Toribío y Santander de Quilichao, se concentran el 55% de las alertas lumínicas<sup>9</sup> lanzadas por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) por presencia de invernaderos para producción de cannabis. Sin embargo, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) recomienda hacer cálculos a partir de las cantidades de marihuana incautadas por las autoridades.

Actualmente, la producción de cannabis se concentra en el Cauca, algunas zonas del Magdalena y, probablemente, en una gran cantidad de cultivos urbanos lo que alcanza a abas-

tecer a más de un millón de usuarios en Colombia y a generar excedentes para exportación a otros países del continente. En el caso del Magdalena, 36 de los 42 municipios están bajo alerta lumínica por posible presencia de cultivos de cannabis, de los cuales, la mayoría es de población indígena.

Respecto a la concentración de D9-Tetrahydrocannabinol (THC) del cannabis,<sup>10</sup> en Colombia se comercializa una marihuana con un promedio de 18,5% de este componente psicoactivo (Ciena, 2017), ya que la mayoría de las variedades utilizadas para la producción son cruces genéticos entre variedades colombianas y variedades distribuidas por grupos ilegales. Las variedades colombianas –conocidas como Punto Rojo, Corinto, o Santa Marta Gold– dejaron de sembrarse ya que requerían más cuidado y generaban menor cantidad de producto, entre otros motivos.

Actualmente, la economía del cannabis que forma parte de economías campesinas o indígenas se establece en zonas donde se facilita la mano de obra para las actividades ilegales, el costo de la tierra es bajo, los productos de agriculturas lícitas han caído de precio, las condiciones de acceso para las autoridades son difíciles, el Estado social de derecho es débil y la seguridad se torna compleja: regiones con dificultades de acceso, conectividad, servicios públicos, y con presencia y control de grupos al margen de la ley. Si bien no se observa un mercado de cannabis controlado por algún actor a nivel nacional, existen grupos locales que disputan el control de plazas locales y generan un orden social y político paralelo.

La dependencia económica de la marihuana en la región del norte del Cauca ha reactivado enfrentamientos entre distintos grupos al margen de la ley por el control de la producción y compra de cannabis. También se observa la llegada de nuevos grupos que compran o arriendan terrenos para cultivo cercanos a resguardos indígenas. Los medios de comunicación reportan en la región presencia del ELN, miembros del EPL y disidencias de las FARC. Al respecto, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) ha documentado la reactivación del conflicto en dicha zona desde el 2018 (Garzón y Silva, 2019). En otras ciudades, como Bogotá y Medellín, la Policía Nacional ha reportado alquileres para la producción de cannabis por parte de bandas criminales (Diran, 2018). El alto nivel de producción y demanda del cannabis en Colombia ha permitido que, en las ciudades, su comercialización sea más rentable para las bandas de microtráfico que el bazuco o la cocaína.

Según información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las organizaciones que se dedican al cultivo, producción y comercialización de cannabis, se atienden a su vez a otras economías ilegales y se organizan sin una estructura central que regule todas las fases de producción (DNP, 2017, p. 150). Por tanto, se evidencia una estructura mayorista que transporta la droga, una criminal que distribuye en las ciudades y una de venta que organiza el tráfico en las plazas controladas.



## PERSONAS USUARIAS DE CANNABIS EN COLOMBIA

Las cifras oficiales sobre consumo de sustancias psicoactivas en el país son escasas y están desactualizadas. La última encuesta general de uso de drogas es del año 2013 (Gobierno de la República de Colombia, 2013, p. 182). En 2016, el Gobierno nacional presentó los resultados del estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar (Gobierno de la República de Colombia y CICAD, 2017). A su vez, el Centro de Estudios de Seguridad y Drogas (Cesed), de la Universidad de los Andes, publicó en 2018 la sistematización de encuestas de uso de drogas en población mayor de 18 años en las ciudades de Medellín y Bogotá (Cesed, 2018, p. 11).

A partir de una proyección de la información del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, el DNP estimó que para el 2015 más de un millón de personas habían consumido marihuana en el último año, de las cuales 775 mil se encontraban en ciudades y zonas urbanas. Aproximadamente, el 2,2% de la población en Colombia usó marihuana en el último año. Se podría decir, entonces, que esta es la potencial población que accedería a la sustancia por la vía legal a través de mercados regulados, de ser aprobada la reforma propuesta por la coalición interpartidista.



## IMPACTO DE LA PROHIBICIÓN EN PERSONAS USUARIAS DE CANNABIS



A pesar de las cifras sobre consumo en Colombia, el Estado ha centrado y concentrado los esfuerzos institucionales en la sanción de personas usuarias; dichos esfuerzos son validados por medios de comunicación y líderes de opinión que impulsan el endurecimiento de medidas contra el consumo de sustancias psicoactivas.

En 2016, la aprobación del Código de Policía y Convivencia Ciudadana incluyó 16 conductas sancionadas con multas y relacionadas con consumo y porte de drogas en espacio público, espacios abiertos al público o donde haya presencia de niñas, niños y adolescentes.

A través de información obtenida vía derecho de petición a la Policía Nacional, se detecta que desde el 1 de febrero de 2017 al 14 de febrero de 2019 se han impuesto casi un millón 700 mil medidas correctivas, de las cuales 555 mil se relacionan con disposiciones que prohíben el uso o porte de drogas declaradas ilícitas. De este total se reporta la aplicación de 521 mil medidas correctivas a personas entre 18 y 30 años por la prohibición de porte de drogas. Es importante aclarar que las cifras oficiales no desagregan la información por sustancia ni el tipo de medida impuesta. Pero dado que la marihuana es una sustancia más fácil de detectar por parte de la policía, por sus características y olor, se puede inferir que unas porciones significativas de estas medidas correctivas corresponden al porte y consumo de cannabis en espacio público.

A lo anterior se suma el perfil que la policía hace atendiendo al estrato socioeconómico, la apariencia física o los rasgos étnicos. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Policía y Desigualdad, la policía suele requisar más a quienes se visten como miembros de subculturas urbanas que a la ciudadanía en general. El 42% de las personas que parecían pertenecer a estas subculturas urbanas fueron requisadas por la policía, frente al resto de personas donde el porcentaje es de 20% (Lalinde, 2015).

## \$ \$ LOS PRECIOS DEL CANNABIS \$ \$

El Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico (Ciena), de la Policía Nacional, señala que una hectárea de cultivo de marihuana puede tener de 12 mil a 15 mil plantas y producir en promedio 2 mil kilogramos de flor (2017, p. 16). El precio promedio regional del kilogramo es de 250 mil pesos, de esa cantidad se pueden extraer hasta 500 dosis (2 g cada una) que costaban para el año 2016 aproximadamente de 2 mil a 5 mil pesos en el país. El DNP estimó que, en el 2015, producir un kilogramo de marihuana con 9% de THC tuvo un costo promedio de 11 mil pesos, una cifra 215 veces inferior a lo que cuesta producir un kilogramo de cocaína, lo que podría indicar que las familias que se dedican al cultivo reciben muy bajos ingresos por la venta del cannabis.<sup>11</sup>

La descripción del tamaño del mercado, la producción, el rendimiento y las vías de distribución del cannabis presentan dificultades metodológicas asociadas a la misma ilegalidad, ya que los datos oficiales sobre precios, calidades, usuarios y tipos de uso se centran en el control. Sin embargo, existen esfuerzos a partir de indicadores proxy de consumo, venta y redes de distribución.

El DNP estimó el tamaño del mercado interno de la marihuana durante el año 2015, multiplicando las 216 toneladas incautadas por el precio promedio de mil pesos por gramo, lo que resultó en más de 220 mil millones de pesos. Con dichas cifras estimó dos escenarios en los que los costos de las incautaciones representan el 5 o el 10% del total del mercado. En el primer escenario, el tamaño del mercado de cannabis en Colombia durante ese año fue de 4,4 billones de pesos (cifra superior al presupuesto asignado a la Fiscalía General de la Nación para el 2019, que fue de 3,5 billones de pesos), mientras que en el segundo escenario el valor fue de 2,2 billones de pesos. Una cifra considerable que corresponde a las cifras oficiales sobre el uso de drogas en Colombia, pues el cannabis es la sustancia declarada ilegal más usada en todo el país.

La rentabilidad de la producción y distribución de la marihuana al interior de Colombia no es equiparable a la comercialización internacional de cocaína; sin embargo, hay reportes que afirman la existencia de rutas de tráfico internacional de marihuana hacia países de América Latina, e incluso Estados Unidos. La Policía reportó, en 2017, que los países de destino para exportación de la marihuana son Estados Unidos, Ecuador, Perú y Argentina.

Lo anterior complementa la información publicada en el Reporte mundial de drogas de la UNODC, en el que se indica que entre 2010 y 2015 los países más frecuentemente mencionados como lugares de origen del cannabis son Colombia, Paraguay y Jamaica, para América del Sur y América Central.

## II. CAMINOS JURÍDICOS PARA UNA REGULACIÓN EFECTIVA

El enfoque punitivo del modelo prohibicionista adoptado por Colombia dentro de su ordenamiento jurídico ha incorporado diversas disposiciones que han impactado negativamente a diferentes grupos en situación de vulnerabilidad, incluida la población cultivadora y las personas usuarias de cannabis. No obstante, en las últimas décadas han surgido movimientos internacionales y nacionales que han dado pie a la construcción de estándares y disposiciones que evidencian el fracaso y los altos costos del modelo, y apuntan a un cambio radical de la política.

El discurso reformista se basa en la prevalencia que debe tener el respeto y la garantía de los derechos humanos en el diseño, la implementación y la evaluación en la política de drogas (PNUD, 2019). Estas narrativas han dado pie a la regulación del mercado del cannabis, marcando el inicio de una vía distinta al prohibicionismo para contrarrestar las consecuencias de la guerra contra las drogas.

Actualmente, uno de los retos en Colombia para diseñar un modelo de regulación del cannabis se centra en orientar la balanza dentro del ordenamiento jurídico vigente hacia lo construido bajo el enfoque de derechos humanos y reformar aquellas barreras jurídicas que, desde un enfoque punitivo, obstaculizan el diseño de un modelo regulatorio del cannabis para uso adulto (figura 1).

Figura 1. Enfoque prohibicionista frente a enfoque de derechos humanos



Fuente: Elementa DDHH 2019

En ese sentido, y teniendo como premisa el respeto y desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia orientada a garantizar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud de las personas usuarias de drogas y el derecho al debido proceso legal, jurídicamente resulta necesario:

- ❖ Derogar la prohibición del consumo y porte de sustancias psicoactivas contemplada en el artículo 49 de la Constitución Política e introducida en esta a partir de 2009 por medio del Acto Legislativo 002. Eliminar dicha prohibición permitiría una regulación responsable del uso adulto del cannabis y desarrollaría lo dicho por la Corte Constitucional en 2004 sobre la posibilidad que tiene el legislador de regular las circunstancias de lugar, edad y ejercicio de actividades, dentro de las cuales resulte adecuado o no el consumo de sustancias psicoactivas, como ya sucede con el alcohol y el tabaco.<sup>12</sup>
- ❖ Asimismo, derogar las sanciones de carácter administrativo contenidas en varias normas, entre ellas el Código de Policía, en contra de personas usuarias por porte o consumo de sustancias psicoactivas y orientadas a criminalizar y discriminar.
- ❖ Mantener los estándares de la dosis personal y la dosis de aprovisionamiento con el fin de evitar la criminalización de personas usuarias de drogas. Esto, teniendo en cuenta que el desarrollo jurisprudencial que han tenido estos dos conceptos da seguridad jurídica a quienes se encuentran dentro de los umbrales destinados para el consumo propio, en el caso de la dosis personal, o a quienes demuestran que han excedido

dichas cantidades con la intención de aprovisionar su consumo personal dentro de un periodo de tiempo, en el caso de la dosis de aprovisionamiento.

- ✦ Diseñar, implementar y priorizar, dentro del ordenamiento jurídico, medidas y políticas orientadas a desarrollar el contenido del punto 4 del Acuerdo de Paz, específicamente aquellas disposiciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas.
- ✦ Generar un Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral articulado con proyectos productivos identificados por las comunidades y sus organizaciones en zonas rurales con marihuana, incluyendo a este cultivo como uno de los posibles cultivos de sustitución. En este sentido, valoramos positivamente que la bancada considere un porcentaje mínimo de producción proveniente de comunidades campesinas e indígenas, e instamos a que se incluyan salvaguardas que viabilicen dicha participación en el mercado a fin de evitar que ocurra lo que ha sucedido hasta ahora con la industria del cannabis medicinal.
- ✦ Armonizar la legislación penal vigente de tal forma que no exista riesgo de criminalización de la población cultivadora y de las personas usuarias de cannabis.

### III. PRINCIPIOS DE UNA REGULACIÓN RESPONSABLE

Regular el uso del cannabis en Colombia implica transitar hacia un mercado legal y, por ende, diseñar y adoptar una serie de reglas que permitan al Estado controlar el cultivo, la producción, el transporte, el almacenamiento, la comercialización y el uso del cannabis en el país. Para ello es necesario, además de la capacidad institucional para desarrollar el modelo de regulación, que la construcción de la legislación integre una serie de principios mínimos para garantizar que el mismo sea efectivo y responsable dentro del contexto político y social de Colombia.

Con atención a medidas de justicia social, sostenibilidad y goce efectivo de derechos humanos, Colombia puede avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), y las aspiraciones de la Agenda 2030 de “mejorar la vida de todos y no dejar a nadie atrás”. En particular, la efectiva incorporación de pequeños y medianos productores aportará a las metas para el fin de la pobreza en todas sus formas.

En palabras de la Comisión sobre Marihuana de la Comunidad del Caribe (Caricom):

Una seria preocupación es que un nuevo sistema podría colocar el poder económico y demasiados beneficios en manos de grandes empresas extranjeras, en detrimento de varios actores, incluidos los pequeños agricultores [...] El cannabis ha impulsado importantes ganancias económicas y medios de subsistencia para los pequeños agricultores y comercian-

tes, que ahora temen que la liberalización y la legalización puedan debilitarlos. (traducción propia). (CARICOM, 2018).

En ese sentido, ante la iniciativa presentada en el Congreso colombiano, consideramos que el debate sobre la viabilidad de la regulación del cannabis en el país debe basarse tomando en consideración una serie de principios que se abordan a continuación.



## LA AUTONOMÍA Y LIBERTAD INDIVIDUAL

La regulación del mercado de cannabis debe partir del reconocimiento de la autonomía de las personas y del estándar construido por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia, ubicando el consumo de sustancias psicoactivas en la esfera del derecho al libre desarrollo de la personalidad, prerrogativa considerada como una de las garantías constitucionales básicas del Estado social y democrático de derecho, que asegura también el goce de la dignidad humana.

De esta manera, el modelo de regulación tiene que construirse reconociendo y garantizando la posibilidad de las personas de tomar decisiones, como forma de respetar la autonomía y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que las que puedan surgir en caso de que esta entre en conflicto con la autonomía o los derechos de los demás ciudadanos y ciudadanas.<sup>13</sup>

## LA EVIDENCIA COMO PILAR DE LA REGULACIÓN

La institucionalidad que se diseñe para poner en marcha un modelo de regulación de cannabis debe incluir un comité independiente de personas expertas, locales e internacionales, que aporten con recomendaciones al diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación para que el modelo de regulación que se elija opere bajo la evidencia disponible y atendiendo al contexto colombiano. El enfoque de dicho grupo asesor debe ser multidisciplinario, contemplando salud pública, seguridad, política de drogas, derecho, economía, medio ambiente, entre otras. Dentro de las funciones del Comité es necesario contar con una batería de indicadores de rendimiento para todos los aspectos del mercado y su funcionamiento (Rolles, 2015).



### NO CRIMINALIZACIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS



En 2018, Naciones Unidas hizo pública la posición común de Chief Executives Board (CEB),<sup>14</sup> sobre la política global de drogas, donde se comprometen a escalar esfuerzos para lograr, entre otros, la descriminalización de la posesión de drogas para uso personal. De la misma manera, hacen referencia a medidas para reducir el estigma y la discriminación hacia personas que usan drogas.

Por su parte, la Comisión Global de Drogas ha señalado que es preciso poner fin a la penalización del uso y posesión de drogas, y dejar de imponer “tratamientos compulsivos” a las personas cuya única falta es el consumo de drogas o su posesión. La penalización del uso de drogas tiene poco o ningún impacto en los niveles de consumo de sustancias en una sociedad abierta (CGPD, 2015). En ese sentido, a la par del modelo de regulación, se debe dejar por fuera del ordenamiento jurídico colombiano cualquier legislación o disposición administrativa que criminalice de forma penal o administrativa a la población usuaria.

Asimismo, es necesario incorporar al diseño institucional de la regulación programas de sensibilización para las corporaciones de seguridad pública, de tal forma que el Estado a nivel nacional y territorial evite prácticas de perfilamiento o disposiciones en las instituciones policiales que promuevan la estigmatización o persecución de la población usuaria de cannabis, principalmente en contra de grupos de especial protección.



## PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE DAÑOS COMO POLÍTICA PÚBLICA COMPLEMENTARIA A LA REGULACIÓN



La reglamentación de las vías de acceso para el uso adulto de cannabis debe ir acompañada del fortalecimiento de la política de salud pública existente con estrategias de prevención y reducción de daños a nivel individual y colectivo.

Las estrategias de prevención deben diseñarse con base en información objetiva a través de políticas públicas que permitan la articulación interinstitucional entre las entidades de salud y educación para impulsar medidas pedagógicas frente al cannabis y sus efectos. Lo anterior debe ir acompañado de alianzas con el sistema educativo y los medios de comunicación que permitan reconstruir las narrativas respecto al consumo de cannabis a fin de superar en la sociedad colombiana el estigma y la discriminación por el uso de drogas.

Como se ha observado en la experiencia comparada de los marcos regulatorios de cannabis en Uruguay y Canadá,<sup>15</sup> así como en los estados de Alaska y Oregón,<sup>16</sup> las estrategias de prevención se materializan desde el Estado a través de guías y herramientas didácticas para evitar el consumo de cannabis por parte de niños, niñas y adolescentes, y evitar consumos problemáticos en población adulta. Asimismo, la prevención debe complementarse con la prohibición total de publicidad relacionada con el consumo de cannabis.<sup>17</sup>

En cuanto a la estrategia de reducción de daños, es necesario que desde el Estado se reproduzca información veraz para un consumo responsable con el fin de evitar daños a la salud y a terceros. De igual forma, se requiere contar con un diseño institucional con presupuesto suficiente para que el Estado brinde servicios de control de calidad de la sustancia, y espacios de orientación y diagnóstico dirigidos a personas usuarias para reducir daños provenientes de contaminantes, así como daños a terceros por uso nocivo del cannabis (Zedillo, Madrazo, Pérez y Alonso, 2018).

## **COMERCIO JUSTO Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

En la segunda mitad del siglo XX, Colombia se consolidó como un país productor que abastece parcialmente mercados regionales de marihuana, donde comunidades enteras dependen de este ingreso para su subsistencia, en un contexto global de empobrecimiento del mundo rural y con pocas opciones de ingreso por actividad agrícola lícita. La regulación del mercado abre la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones rurales.

Centrarse en el comercio justo implica que los productores no son simples fuentes de materia prima, sino que son creadores de valor. Estos procesos se pueden catalizar al promover esquemas asociativos y comunitarios, en los cuales haya claros mecanismos para compartir los beneficios derivados de la producción, transformación y comercialización de marihuana.<sup>18</sup> En el país, el modelo asociativo ha avanzado en algunos casos para la marihuana medicinal, experiencias que deben alimentar este proceso.

Aprovechando que se crea el mercado, será importante promover el uso de métodos con altos estándares de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

Es importante tener en cuenta, como destaca Beau Kilmer (2019), que la regulación puede reducir los costos de la materia prima, tal como ha sucedido en Colorado, pues un mercado regulado no debe agregar a los costos de producción aquellos asociados a proteger el producto en la ilegalidad. Para prevenir que el desplome de precios sea significativo, será importante que el Estado controle la cantidad de la producción, a través de las licencias que se otorguen, con un justo balance que permita abastecer de forma suficiente la demanda del mercado. De esta manera, se puede garantizar precio justo al campesinado, y, a las personas usuarias, producción local.



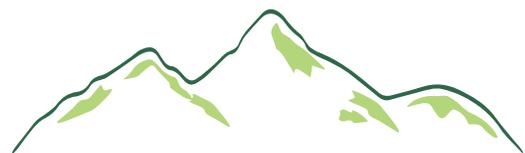
## PARTICIPACIÓN DE CANNABICULTORES A PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA

En Colombia, se han detectado brechas significativas entre el mundo urbano y rural, donde el segundo tiene cifras más altas de pobreza y bajos niveles de calidad de vida en comparación con el promedio de la población nacional. Según la Misión para la Transformación

del Campo, mientras la clase media alcanza el 39% en zonas urbanas, en zonas rurales apenas alcanza el 11%, y concluye que el 89% de la población rural colombiana está en situación de pobreza y vulnerabilidad.

La regulación debe crear medidas de acceso preferencial a pequeños y medianos productores, que son quienes han abastecido a los mercados ilícitos por décadas, y quienes pueden ser hoy protagonistas y beneficiarios de un mercado regulado. De esta manera, se puede promover que los negocios y emprendimientos de la marihuana legal sean de estas poblaciones. Entre el rango de posibilidades será importante promover modelos de negocios incluyentes, que permitan que el campesinado sea parte del proceso de agregar valor al producto a fin de mejorar sus ingresos, y tener posiciones de poder en el negocio para agenciar los intereses comunitarios.

Para llevar a cabo este principio, es necesario implementar medidas para borrar los antecedentes penales de quienes hayan sido procesados por delitos relacionados con el cultivo y tráfico de marihuana, como subrayaremos más adelante.



## ENFOQUE DIFERENCIAL EN FAVOR DE COMUNIDADES INDÍGENAS

En Colombia, a diferencia de países caribeños, o de algunas regiones en Asia y África, el cannabis no está relacionado con usos ancestrales o religiosos de los pueblos indígenas. Sin embargo, las dinámicas de producción de marihuana en el país han tenido un importante vínculo con pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y del norte del Cauca, en distintos momentos.

Por ese motivo, se debe promover que el esquema de licencias sea favorable a comunidades indígenas en cuyos territorios se haya instalado el cultivo de marihuana, teniendo en cuenta la experticia con la que cuentan sobre esta actividad agrícola, y sobre los usos terapéuticos de la planta.

## MEDIDAS DE REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS



Las poblaciones que cultivan, transportan y usan marihuana han sido, en diferentes grados, estigmatizadas y atrapadas en el fuego cruzado del Estado colombiano y los actores ilegales.

Atendiendo al contexto colombiano, la regulación del cannabis merece ser entendida como una medida de satisfacción y no repetición de cara a las vulneraciones de derechos que ha generado el prohibicionismo y la guerra contra las drogas en Colombia. En este sentido, la legislación en la materia debe contemplar estrategias dirigidas a beneficiar a aquellas poblaciones que han sido afectadas por la prohibición del cannabis como, por ejemplo, la población cultivadora o personas en situación de vulnerabilidad que hayan sido privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas.

Estas medidas deben incluir, desde el Poder Legislativo, la eliminación de antecedentes penales para ciertos casos; alternativas al encarcelamiento de personas que pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, personas habitantes de calle y población cultivadora; la priorización de la población cultivadora en el mercado; y la destinación de un porcentaje de los impuestos derivados de la venta del cannabis para la reparación de personas afectadas por las consecuencias de la prohibición, entre otras.<sup>19</sup>

Una medida posible es una amnistía o la aplicación de un tratamiento penal diferencial para las familias que, habiendo estado vinculadas al cultivo ilegal, decidan pasar a ser productoras lícitas registrándose durante un periodo de tiempo determinado ante la autoridad competente. En San Vicente y las Granadinas la ley ha definido un año de moratoria legal como plazo para dicha reconversión.

Adicionalmente, dado que las medidas de represión contra las sustancias prohibidas han generado un alto grado de estigmatización contra quienes cultivan y usan marihuana, es necesario fomentar mayor pedagogía ciudadana a fin de eliminar estigmas nocivos sobre estas poblaciones. El vínculo drogas-delito, que ha prevalecido en la discusión pública sobre uso de drogas, debe ser derribado, basado en evidencia, y respetando la autonomía personal y la dignidad humana.

## NOTAS AL PIE

- 1 La coalición está conformada por: Elementa, Fescol, Dejusticia, Acción Técnica Social (ATS), Corporación Viso Mutop, Corporación Humanas, Sisma Mujer, Transnational Institute (TNI), Corporación Teméride, el Centro de Pensamiento y Acción para la Transición (CPAT) y Temblores ONG.
- 2 Véase, por ejemplo, Coalición Acciones para el Cambio (2018; 2019).
- 3 El promotor de la alianza es el senador Gustavo Bolívar. Dentro de la misma están los senadores Armando Benedetti y Andrés García Zucardi (de la U), Julián Gallo (Partido Farc), Aída Avella (UP), Temístocles Ortega (Cambio Radical), Antonio Sanguino (Alianza Verde), Wilson Arias (Polo Democrático) y Luis Fernando Velasco (Partido Liberal).
- 4 Proyecto de Ley por medio del cual se establece un marco de regulación y control del cannabis de uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones, septiembre de 2019.
- 5 La Comisión Global de Drogas también se ha pronunciado al respecto, ver CGPD (2019).
- 6 A la fecha, once estados de Estados Unidos han regulado el uso adulto del cannabis, que se suman a Uruguay y Canadá, el primer país del G20 en desarrollar esta reforma.
- 7 Estas incluyen licencias de semilla, cultivo, transformación e investigación.
- 8 Es importante tener en cuenta que, a diferencia de la normativa de cannabis medicinal, esta regulación no está orientada a la exportación y el comercio internacional por cuenta de las restricciones que imponen los tratados globales de drogas.
- 9 Ante la ausencia de información confiable sobre la presencia de cultivos de marihuana en el país, el Gobierno nacional y la UNODC presentaron, en el informe Simci de 2016, una propuesta para rastrear la presencia de estos cultivos a partir de percepción remota de cultivos de marihuana en invernadero, que generalmente requieren iluminación artificial (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 216).
- 10 “El cannabis tiene más de 104 diferentes cannabinoides, terpenos, flavonoides, compuestos nitrogenados y moléculas vegetales. Entre estas, los compuestos más estudiados son el D9-Tetrahydrocannabinol (THC) y el cannabidiol (CBD). El THC tiene capacidad para actuar como parcial agonista en los receptores tipo 1 de cannabinoides (CB1)” (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017).
- 11 Sin embargo, un estudio de la Corporación Viso Mutop (de próxima publicación), teniendo en cuenta datos de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), señala que los ingresos brutos anuales obtenidos por una familia en una hectárea de café ascienden a \$8 millones de los cuales alcanza tres de

margen libre de gastos, mientras que en un lote de 20x25 metros cuadrados sembrados en cannabis al año, la familia obtiene \$12,5 millones con un margen de 10 millones libres de gastos.

12 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221 de 2004.

13 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221 de 1994 y Sentencia C-253 de 2019.

14 El CEB es un escenario de coordinación de todos los directores de agencias del Sistema de Naciones Unidas.

15 Por ejemplo, en el caso de Canadá existen esfuerzos de educación pública para crear conciencia sobre las medidas de seguridad y los posibles riesgos para la salud. El Gobierno canadiense ha comprometido presupuesto para actividades de educación pública y sensibilización sobre el cannabis. Estos son para informar a los canadienses, especialmente a los jóvenes, sobre los riesgos para la salud y la seguridad del consumo de cannabis. Asimismo, se disponen medidas para hacer conocer las consecuencias del consumo de cannabis a través de mensajes de advertencia sobre los riesgos. En la página del Gobierno canadiense se incluye información completa sobre cómo reducir riesgos en el consumo y los daños que puede ocasionar el mismo.

En el caso de Uruguay, el Sistema Nacional de Educación Pública, en el marco de políticas de gestión de riesgos y reducción de daños del uso problemático de sustancias psicoactivas, debe disponer de políticas educativas para la promoción de la salud y la prevención del uso problemático de cannabis. Estas políticas educativas implican su inclusión curricular en educación primaria, secundaria y técnico-profesional, con el fin de prevenir sobre el daño que produce el consumo de drogas, incluido el cannabis. Asimismo, en la Ley se establece la obligación de la Junta Nacional de Drogas de realizar campañas educativas, publicitarias y de difusión y concientización para la población en general sobre los riesgos, efectos y potenciales daños del uso de drogas.

16 Véase Alaska. Department of Health and Social Services. Division on Public Health (s. f.); Oregon Government (s. f.), y Colorado. Official State Web Portal (s. f.).

17 Uruguay, artículo 11 de la Ley 19172: Prohíbese toda forma de publicidad, directa o indirecta, promoción, auspicio o patrocinio de los productos de cannabis psicoactivo y por cualesquiera de los diversos medios de comunicación: prensa escrita, radio, televisión, cine, revistas, filmaciones en general, carteles, vallas en vía pública, folletos, estandartes, correo electrónico, tecnologías de Internet, así como por cualquier otro medio idóneo.

18 En el país, el modelo de esquema asociativo ha avanzado en el Cauca con la cooperativa Caucannabis que agrupa aproximadamente 3000 pequeños y medianos cultivadores de la planta que se han registrado según los requisitos de la reglamentación del cannabis medicinal.

19 El estado de California incluyó dentro de los destinatarios de los impuestos generados por la regulación del cannabis a comunidades afectadas por los costos de la prohibición (The Control, Regulate and Tax Adult Use of Marijuana Act. Recuperado de <https://lao.ca.gov/handouts/crimjust/2017/Proposition-64-Revenues-021617.pdf>)

## REFERENCIAS

- Alaska. Department of Health and Social Services. Division on Public Health (s. f.). *Get the Facts About Marijuana*. Recuperado de <http://dhss.alaska.gov/dph/Director/Pages/marijuana/law.aspx>
- Kilmer, B. (2019). How will cannabis legalization affect health, safety, and social equity outcomes? It largely depends on the 14 Ps. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*. <https://doi.org/10.1080/00952990.2019.1611841>
- Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) (2018). Consumo de Drogas: Comparación Medellín y Bogotá. *Boletín 9*, 11. Recuperado de <https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CESED/Boletin9CESED.pdf>
- CGPD (2015). *Asumiendo el control: Caminos hacia política de drogas eficaces*. Recuperado de [https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP\\_2014\\_taking-control\\_ES.pdf](https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf)
- CGPD (2019). *Informe de 2019: La clasificación de las sustancias psicoactivas. Cuando se dejó atrás la ciencia*. Recuperado de [http://fileserv.idpc.net/library/2019Report\\_ESP\\_web.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/2019Report_ESP_web.pdf)
- Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico (Ciena) (2017). Cannabis en Colombia. *Boletín 2*. Bogotá: Ciena - Policía Nacional de Colombia.
- Coalición Acciones para el Cambio (2018). *Acciones para el cambio hacia una política de drogas más efectiva*. Recuperado de <https://www.elementa.co/acciones-para-el-cambio-a-la-politica-de-drogas/>
- Coalición Acciones para el Cambio (2019). Informe Sombra 62º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes “La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década”. Viena. Recuperado de <https://www.elementa.co/colombia-no-podemos-repetir-los-errores-de-la-politica-de-drogas/>
- Colorado. Official State Web Portal (s. f.). *Colorado Marijuana*. Recuperado de <https://www.colorado.gov/pacific/marijuana/help-parents>
- Diran (2018). Desarticula una organización narcotraficante que potenciaba el crimen a través del microtráfico en Medellín. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/noticia/desarticula-organizacion-narcotraficante-que-potenciaba-crimen-traves-del-microtrafico>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://es.slideshare.net/johnanzola/narcomenudeo-en-colombia-transformacin-de-la-economia-criminal>
- FindLaw (s. f.). *Medical Marijuana Laws by State*. Recuperado de <https://healthcare.findlaw.com/patient-rights/medical-marijuana-laws-by-state.html>
- Garzón, J. y Silva, Á. (2019). *La fragilidad de la transición: la paz incompleta y la continuidad de la confront-*

ación armada. Bogotá: FIP. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751>

Gobierno de la República de Colombia (2013). *Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio\\_de\\_Consumo\\_UNODC.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf)

Gobierno de la República de Colombia y Cicad (2017). *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho - Ministerio de Educación Nacional - Ministerio de Salud. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Junio/CO03142016\\_estudio\\_consumo\\_escolares\\_2016.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Junio/CO03142016_estudio_consumo_escolares_2016.pdf)

IDPC (2018). Contribución al 41° Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS: recomendaciones del IDPC sobre el cannabis y el tramadol. Recuperado de <https://idpc.net/es/publications/2018/11/contribucion-al-41o-comite-de-expertos-en-farmacodependencia-de-la-oms-recomendaciones-del-idpc-sobre-el-cannabis-y-el-tramadol>

Lalinde Ordóñez, S. (2015). *Requisas ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidad*. Recuperado de [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_712.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_712.pdf)

Musto, C. y Robaina, G. (2018). Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados. *Monitor Cannabis Uruguay*. Recuperado de <http://monitorcannabis.uy/evolucion-del-consumo-de-cannabis-en-uruguay-y-mercados-regulados/>

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2017). *The health effects of cannabis and cannabinoids: The current state of evidence and recommendations for research*. Washington, DC: The National Academies.

Oregon Government (s. f.). *Cannabis and Your Health*. Recuperado de <https://www.oregon.gov/oha/PH/PREVENTIONWELLNESS/MARIJUANA/Pages/index.aspx>

PNUD (2019). *Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/international-guidelines-on-human-rights-and-drug-policy.html>

Hunt, P. y Liccardo Pacula, R. (s. f.). *Early Impacts of Marijuana Legalization: An Evaluation of Prices in Colorado and Washington*. Recuperado de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5544434/>

Prohibition Partners (s. f.). *The LATAM cannabis report*. Recuperado de <https://prohibitionpartners.com/tag/latam-cannabis-report/>

Rolles, S. (2015). *Cómo regular el Cannabis: Guía Práctica*. *Transform Drug Policy Foundation - México Unido contra la Delincuencia*. Recuperado de <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Como-regular-el-Cannabis-Una-Guia-Practica-2015.pdf>

The Control (2017). *Regulate and Tax Adult Use of Marijuana Act*. Recuperado de <https://lao.ca.gov/handouts/crimjust/2017/Proposition-64-Revenues-021617.pdf>

UNODC y Gobierno de Colombia (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)

Watson, T. M. (2019). Early-Stage Cannabis Regulatory Policy Planning Across Canada's Four Largest Provinces: A Descriptive Overview. *Journal Substance Use & Misuse*, 54(10). Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10826084.2019.1608249>

Watson, Tara Marie; Hyshka, Elaine; Bonato, Sarah; Rueda, Sergio (2019). Early-Stage Cannabis Regulatory Policy Planning Across Canada's Four Largest Provinces: A Descriptive Overview. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10826084.2019.1608249>

Zedillo, E., Madrazo, A., Pérez Correa, C. y Alonso, F. (2018). La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable para remediarla. *Pensamiento Penal*, s. d.





## PRINCIPIOS PARA UNA REGULACIÓN RESPONSABLE DEL USO ADULTO DEL CANNABIS EN COLOMBIA