

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



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



I. 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*”¹, 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 humanos².

En el marco de la conformación en el Congreso de la República de una alianza interpartidista³ 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 Colombia⁴. Desde la Coalición “*Acciones para el Cambio*” recibimos positivamente que el poder legislativo contribuya a la formulación de una política de drogas respetuosa de 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 en 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* a la realidad que enfrenta el país y un ejemplo para los países de la región.

Desde 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 desde organismos de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS) la cual dirigió una serie de recomendaciones a la Comisión de Estupefacentes la cual incluye trasladar el cannabis hacia una lista menos restrictiva de regulación⁵.

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 ganancias⁶. Por ejemplo, un reporte de negocios en 2018 indicaba que estima que el mercado global de cannabis puede pasar los 12 billones de dólares para el 2020⁷.

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 situe como protagonista al campesinado local. En Colombia, las experiencias de regulación del cannabis para uso medicinal, deben informar este proceso, tanto de las posibles oportunidades, como de las lecciones aprendidas. En una caracterización del mercado realizada por Fedesarrollo se reporta que la marihuana medicinal generaría al país ingresos de USD 99 millones en el 2019. A la fecha, hay 147 licencias otorgadas⁸, y a septiembre de 2018, se sabía que al menos siete compañías canadienses habían instalado negocios en Colombia, con un bajo involucramiento de comunidades campesinas e indígenas⁹. Estas dificultades no son únicas a Colombia, por ejemplo, en California se reportaba que en 2018 solo el 0.78% de los pequeños cultivadores en el Estado habían accedido a una licencia en el mercado regulado.

Con el objetivo de aportar en el 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 los mercados ilegales; los precios del mercado; las cifras sobre 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 en Colombia.

II. 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 comunidades cultivadoras. Actualmente se observan diferentes experiencias donde los países incorporan el modelo de regulación dentro de sus ordenamientos jurídicos. Ejemplo de ello es Canadá¹⁰, Uruguay¹¹ y 11 estados de Estados Unidos¹² de América 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, resulta necesario entender la situación actual del mercado a fin de diseñar un modelo que atienda a la realidad nacional, 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. Es así que 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 país¹³. Esta no es una situación única a 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 el ejemplo, en municipios del Norte del Cauca como Caloto, Corinto, Miranda, Toribío, Santander de Quilichao, se concentran el 55% de las alertas lumínicas¹⁴ lanzadas por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI por presencia invernaderos para producción de cannabis.

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 abastecer a más de un millón de usuarios en Colombia y a generar excedentes para exportación a otros países del continente, incluido Estados Unidos. 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 se conforma por población indígena.

Frente a concentración de THC del cannabis¹⁵, en Colombia se comercializa una marihuana con un promedio de 18.5% de este componente psicoactivo¹⁶, 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 se establece en zonas donde se facilita la mano de obra para las actividades ilegales: regiones con dificultades de acceso, conexión, servicios públicos y con presencia y control de grupos al margen de la ley. Si bien no se observa un control 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 Fundación Ideas para la Paz- FIP ha documentado la reactivación del conflicto en dicha zona desde el 2018¹⁷. En otras ciudades como Bogotá y Medellín, la Policía Nacional ha reportado alquileres para la producción de cannabis por parte de bandas criminales¹⁸. El alto nivel de producción y demanda del cannabis en Colombia ha permitido que la comercialización de la misma sea más rentable para las bandas de microtráfico en las ciudades 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 dedican a su vez a otras economías ilegales y se organizan sin una estructura central que regule todas las fases de producción¹⁹. 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.



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 2013²⁰. En el año 2016 el Gobierno Nacional presentó los resultados del estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar²¹. 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 Bogotá²².

A partir de una proyección de la información del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, el Departamento nacional de Planeación 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.



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, los cuales 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 que haya presencia de niñas, niños y adolescentes.

A través de información obtenida via derecho de petición a la Policía, 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 dichas medidas se reporta la aplicación de 521 mil 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 perfilamiento 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%²³.

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

El 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 flor²⁴. El precio promedio regional del kilogramo es de 250 mil pesos, de esa cantidad se pueden extraer hasta 500 dosis (2 gramos 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.

La descripción del tamaño del mercado, la producción, el rendimiento y las vías de distribución del cannabis presenta 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 el 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 el segundo escenario el valor fue de 2.2 billones de pesos. Una cifra considerable que corresponde con 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.

III. LOS 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 garantía de los derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación en la política de drogas²⁵. 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:

ENFOQUE PROHIBICIONISTA

- ⊗ Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
- ⊗ Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.
- ⊗ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.
- ⊗ Ley 30 de 1986.
- ⊗ Ley 67 de 1993.
- ⊗ Decreto 1108 de 1994.
- ⊗ Ley 599 de 2000. Código Penal.
- ⊗ Artículo 49 de la Constitución Política de Colombia (Acto Legislativo 002 de 2009).
- ⊗ Ley 1453 de 2011.
- ⊗ Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia.
- ⊗ Ruta Futuro.
- ⊗ Decreto 1844 de 2018.



ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS



- ✱ Tratados internacionales en materia de DDHH (artículo 93 de la Constitución Política de Colombia-Bloque de Constitucionalidad).
- ✱ Artículo 16 de la Constitución Política de Colombia.
- ✱ Ley 1566 de 2012.
- ✱ Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 4.
- ✱ Sentencias de la Corte Constitucional:
 - ✱ C-221/94
 - ✱ C-101/04
 - ✱ C-879/08
 - ✱ C-574/11
 - ✱ C-491/12
 - ✱ C-253/19
- ✱ Sentencias de la Corte Suprema de Justicia: dosis de aprovisionamiento:
 - ✱ CSJ SP-15519-2014, 12 nov. 2014, rad. 42617
 - ✱ CSJ SP-2940, 9 mar. 2016, rad. 41760
 - ✱ CSJ SP-497, 28 feb. 2018, rad.50512

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 tabaco²⁶.
- ❖ 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, específica-

mente aquellas disposiciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas. Asimismo, generar mecanismos de articulación entre el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), y los proyectos productivos en zonas rurales con la marihuana como uno de los posibles cultivos de sustitución para las familias cocale-
ras.

- ✦ 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.

IV. LOS PRINCIPIOS DE UNA REGULACIÓN RESPONSABLE

Regular el uso del cannabis en Colombia implica transitar hacía un mercado legal y, por ende, diseñar y adoptar una serie de reglas que permitan al Estado controlar el cultivo, producción, transporte, almacenamiento, comercialización y 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 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 comerciantes, que ahora temen que la liberalización y la legalización puedan debilitarlos.” (Traducción de las autoras).

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 a continuación se enlistan:



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.

Así que, 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 ésta entre en conflicto con la autonomía o los derechos de los demás ciudadanos y ciudadanas²⁷.

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, implementación, monitoreo y 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 ²⁸.



NO CRIMINALIZACIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS



En 2018, Naciones Unidas hizo pública la posición común de la Junta de Directores²⁹ sobre la política global de drogas, y 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 abierta³⁰. 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, resulta 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 institucionales policiales que promuevan la estigmatización o persecución de la población usuaria de cannabis, especialmente 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, deben ir acompañada del fortalecimiento de la política de salud pública existente con estrategias de prevención y reducción de daños a nivel individual y colectivo.

Frente las estrategias de prevención, estas deben diseñarse con base en información objetiva a través de políticas públicas que permitan articulación interinstitucional entre las entidades de salud y educación para impulsar medidas pedagógicas frente al cannabis y sus efectos. Lo anterior, debe acompañar alianzas con medios de comunicación que permitan reconstruir las narrativas respecto al consumo de cannabis a fin de erradicar en la sociedad colombiana el estigma y la discriminación en contra del uso de drogas.

Como se ha observado en la experiencia comparada de los marcos regulatorios de cannabis en Uruguay y Canadá³¹ así como en los estados de Alaska y Oregón³², 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 cannabis³³.

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 con esto para reducir daños provenientes de contaminantes, así como daños a terceros por uso nocivo del cannabis³⁴.

COMERCIO JUSTO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En la segunda mitad del siglo XX Colombia se consolidó como un país productor que abastecía parcialmente mercados regionales de marihuana, y es así que 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 marihuana³⁵. En el país, el modelo de esquema 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, que la regulación puede reducir los costos de la materia prima tal como ha sucedido en Colorado, pues un mercado regulado no debe entonces agregar a los costos de producción los costos asociados a proteger el producto en la ilegalidad³⁶. 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 garantizar a las personas usuarias producción local.



PARTICIPACIÓN DE CANNABICULTORES A PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA

En Colombia se ha detectado que hay brechas significativas entre el mundo urbano y rural, y que el segundo tiene cifras mas altas de pobreza y bajos niveles de calidad de vida en comparación al 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%, concluyendo 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 los ingresos, y tener posiciones de poder en el negocio para agenciar los intereses comunitarios.


Para realizar este principio, se hace necesario que haya 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 el país, a diferencia de países caribeños, o de algunas regiones en Medio Oriente, 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 a 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 otras³⁷.

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.

REFERENCIAS

- 1 La Coalición está conformada por: Elementa, Fescol, Dejusticia, OCCDI Global – Corporación Viso Muto, CPAT, Sisma Mujer, TNI, ATS, Corporación Humanas, Corporación Temérade y Temblores ONG.
- 2 Véase, por ejemplo: “La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década”. Informe Sombra de la Coalición Acciones para el Cambio, 62° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes. Viena, marzo 2019. Disponible en: <https://www.elementa.co/colombia-no-podemos-repetir-los-errores-de-la-politica-de-drogas/> y Acciones para el Cambio para a la política de drogas, 2018. Disponible en: <https://www.elementa.co/acciones-para-el-cambio-a-la-politica-de-drogas/>
- 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 2019.
- 5 Contribución al 41° Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS: Recomendaciones del IDPC sobre el cannabis y el tramadol. IDPC, 2 de noviembre de 2018. Disponible en: <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> La Comisión Global de Drogas también se ha pronunciado al respecto. La clasificación de las sustancias psicoactivas. Cuando se dejó atrás la ciencia. CGPD, Informe 2019. Disponible en: http://fileserv.idpc.net/library/2019Report_ESP_web.pdf
- 6 A la fecha, 11 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 Prohibition Partners. The LATAM cannabis report. <https://prohibitionpartners.com/tag/latam-cannabis-report/>
- 8 Estas incluyen licencias de semilla, cultivo, transformación e investigación.
- 9 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.
- 10 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10826084.2019.1608249>.

- 11 <http://monitorcannabis.uy/evolucion-del-consumo-de-cannabis-en-uruguay-y-mercados-regulados/>
- 12 <https://healthcare.findlaw.com/patient-rights/medical-marijuana-laws-by-state.html>. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5544434/>
- 13 UNODC y Gobierno de Colombia. (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. (p. 216). Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- 14 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 con invernadero, que generalmente requieren iluminación artificial. Fuente: UNODC y Gobierno de Colombia. (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. (p. 216). Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- 15 “El cannabis tiene más de 104 diferentes cannabinoides, terpenos, flavonoides, compuestos nitrogenados y moléculas vegetales. Entre estas, los compuestos más estudiados son el D9-Tetrahidrocanabinol – 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. The health effects of cannabis and cannabinoids: The current state of evidence and recommendations for research. Washington, DC: The National Academies.
- 16 CIENA. (2017). Cannabis en Colombia (Boletín N.º 2; p. 16). Bogotá D.C.: Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico - Policía Nacional de Colombia.
- 17 Garzón, J., & Silva, Á. (2019). La fragilidad de la transición: la paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada. FIP. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751>
- 18 DIRAN. (2018). Desarticula una organización narcotraficante que potenciaba el crimen a través del microtráfico en Medellín. Noticias y Actividades Destacadas. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/noticia/desarticula-organizacion-narcotraficante-que-potenciaba-crimen-traves-del-microtráfico>
- 19 DNP. (2017). Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal (p. 150). Recuperado de Departamento Nacional de Planeación website: <https://es.slideshare.net/johnanzola/narcomenudeo-en-colombia-transformacin-de-la-economia-criminal>
- 20 Gobierno de la República de Colombia. (2013). Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia (p. 182). Recuperado de Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud website: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf
- 21 Gobierno de la República de Colombia y CICAD. (2017). Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar. Recuperado de Ministerio de Justicia y del Derecho - Ministerio de Educación Nacional - Ministerio de Salud website: https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Junio/CO03142016_estudio_consumo_escolares_2016.pdf

- 22 CESED. (2018). Consumo de Drogas: Comparación Medellín y Bogotá (Boletín N.º No. 9; p. 11). Recuperado de Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas website: <https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CESED/Boletin9CESED.pdf>
- 23 Lalinde, 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, p. 92.
- 24 CIENA. (2017). Cannabis en Colombia (Boletín N.º 2; p. 16). Bogotá D.C.: Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico - Policía Nacional de Colombia.
- 25 "Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas." PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/international-guidelines-on-human-rights-and-drug-policy.html>
- 26 Corte Constitucional. Sentencia 221 de 2004.
- 27 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 1994 y Sentencia C-253 de 2019.
- 28 Rolles Steve. Cómo regular el Cannabis: Guía Práctica. Transform Drug Policy Foundation-México Unido contra de Delincuencia. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Como-regular-el-Cannabis-Una-Guia-Practica-2015.pdf>
- 29 Chief Executives Board (CEB), es un escenario de coordinación de todos los directores de agencias del Sistema de Naciones Unidas.
- 30 Asumiendo el control: Caminos hacia política de drogas eficaces. Comisión Global de Drogas, 2015. Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf
- 31 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 es-

tablece 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.

32 Alaska. Department of Health and Social Services. Division on Public Health, Get the Facts About Marijuana. Disponible en: <http://dhss.alaska.gov/dph/Director/Pages/marijuana/law.aspx> ; Oregon Government; Cannabis and Your Health. Disponible en: <https://www.oregon.gov/oha/PH/PreventionWellness/Marijuana/Pages/index.aspx> y Colorado. Official State Web Portal, Colorado Marijuana. Disponible en: <https://www.colorado.gov/pacific/marijuana/help-parents>

33 Artículo 11 de la Ley N° 19172 en Uruguay: 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.

34 Zedillo Ernesto, Madrazo Alejandro, Pérez Correa Catalina, Alonso Fernanda. La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable para remediarla. Septiembre de 2018.

35 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 cannabis que se han registrado según los requisitos de la reglamentación del cannabis medicinal.

36 Ver: "How will cannabis legalization affect health, safety, and social equity outcomes It largely depends on the 14 Ps". Beau Kilmer, 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00952990.2019.1611841?tokenDomain=eprints&tokenAccess=JwFdn8gAttEbPeaNV2gD&forwardService=showFullText&target=10.1080%2F00952990.2019.1611841&doi=10.1080%2F00952990.2019.1611841&doi=10.1080%2F00952990.2019.1611841&doi=10.1080%2F00952990.2019.1611841&journalCode=iada20>

37 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. Disponible en: <https://lao.ca.gov/handouts/crimjust/2017/Proposition-64-Revenues-021617.pdf>

