

Noviembre 16 de 2021, Bogotá D. C.

INCONVENIENCIA DE LA LEGALIZACIÓN O REGULACIÓN DEL CANNABIS PARA USO RECREATIVO EN ADULTOS

1. CONTEXTO DEL PROYECTO:

Se estudia por tercera vez en el actual periodo del Congreso de la República 2018 -2022, el proyecto de ley que busca legalizar / regular el cannabis para uso recreativo en adultos. De aprobarse, Colombia se sumaría al pequeño grupo de países que hoy permiten la producción, comercialización y/o consumo de cannabis para cualquier fin.

Es importante señalar que, si el Proyecto de Acto Legislativo –PAL en adelante, busca que el consumo se permita en “garantía” del derecho al libre desarrollo de la personalidad, este está despenalizado y dejó de ser considerado delito desde el año 1994 mediante Sentencia C-221 de la Corte Constitucional.

2. RIESGOS PARA LA SALUD:

Al respecto es importante señalar que, aunque el cannabis es menos perjudicial que muchas sustancias legales e ilegales consumidas por millones de personas en todo el planeta, su consumo recurrente suele asociarse a diferentes patologías que deben preocuparnos a los colombianos, entre ellas:

- Dependencia/adicción/síndrome de abstinencia;
- Deterioro cognitivo/pérdida de memoria/dificultad para articular palabras;
- Trastornos mentales (psicosis, paranoia, depresión, ansiedad y conducta suicida);
- Y efectos adversos sobre la salud física. Por ejemplo, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y/o cánceres respiratorios, entre otros.

De hecho, los trastornos asociados al consumo de cannabis constituyen un espectro de afecciones clínicamente importantes. Que se definen conforme a criterios psicológicos, sociales y fisiológicos indispensables para documentar las consecuencias adversas, la pérdida de control del consumo y los síntomas de abstinencia (OPS, 2018).

La experiencia adquirida con el alcohol y el tabaco durante las últimas décadas, permite establecer que la legalización de una sustancia incide en la percepción que el público tiene sobre ella, toda vez que muchos empezarán a considerarla menos riesgosa e incrementará la posibilidad de que caiga en manos de población vulnerable, como lo son los menores de edad (Naciones Unidas, 2019).

3. CONTEXTO NACIONAL:

Insistir en una legalización total del cannabis para uso recreativo eliminaría las barreras legales que aún existen y no evitará que caiga en manos de menores de edad, facilitando su distribución por parte de actores ilegales en contextos como colegios, parques y universidades.

Aunado a lo anterior, la alta rentabilidad del narcotráfico ha permitido que el cannabis se convierta en una alternativa de financiación de grupos de delincuencia organizada, armados y jerarquizados que desvirtúan la premisa del monopolio estatal de la fuerza como presupuesto de convivencia. Por ello, en el evento de una eventual legalización, el Estado tan sólo sería otro oferente más en un mercado predominantemente ilícito.

Cabe señalar, que la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, aprobada mediante Ley 67 de agosto 23 de 1993, impone en su Artículo 3:

“La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971”.

Por ende, el PAL propuesto a la Plenaria de la Cámara podría considerarse inconveniente desde el punto de vista de la salud pública, la protección de los menores de edad, la seguridad ciudadana e incluso, la normativa internacional.

Es importante resaltar, que el Estado concentra el grueso de su inversión en lucha contra el narcotráfico en la erradicación y sustitución de cultivos de coca. Por lo cual, no es cierto que una eventual legalización del cannabis supondría una reducción sustancial en el gasto de seguridad y defensa, pero sí podría comprometer los esfuerzos del Gobierno Nacional en la lucha contra los cultivos ilícitos, toda vez que los campesinos dedicados a la producción ilegal de cannabis, podrían migrar al cultivo de la coca e incluso, el opio.

Por otro lado, suele escucharse que la prohibición fracasó, pero sus críticos jamás admitirán que la lucha contra el narcotráfico nunca ha sido una política de Estado, sino una política del mandatario de

turno. De ahí, que los cultivos ilícitos prosperasen durante las presidencias de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Ernesto Samper (1994-1998) y Juan Manuel Santos (2010-2018), pero retrocediesen durante las presidencias de Julio César Turbay (1978-1982), Álvaro Uribe (2002-2010) e Iván Duque (2018-2022) respectivamente.

4. USOS DEL CANNABIS EN EL MUNDO:

Dicho todo esto, es importante reconocer que el cannabis tiene diferentes usos.

- A. Cultural y/o espiritual
- B. Medicinal y/o científico
- C. Recreativo y/o uso adulto

En el primer caso, existen países como Jamaica donde la producción y el consumo de la hoja de cannabis está permitida para prácticas asociadas al movimiento *Rastafari*. Según muchos jamaicanos, el cannabis es una planta sagrada cuyo consumo permite conectarse con su deidad, misma situación en Etiopia y otros países del Cuerno africano.

En el segundo caso, desde comienzos del Nuevo Milenio, diferentes estudios sobre las propiedades del cannabis han podido determinar que mejora la condición de pacientes con ciertas patologías como cáncer, esclerosis múltiple, epilepsia, Parkinson y Alzheimer. Por lo cual, muchos países dentro y fuera de América, permiten su consumo bajo prescripción médica.

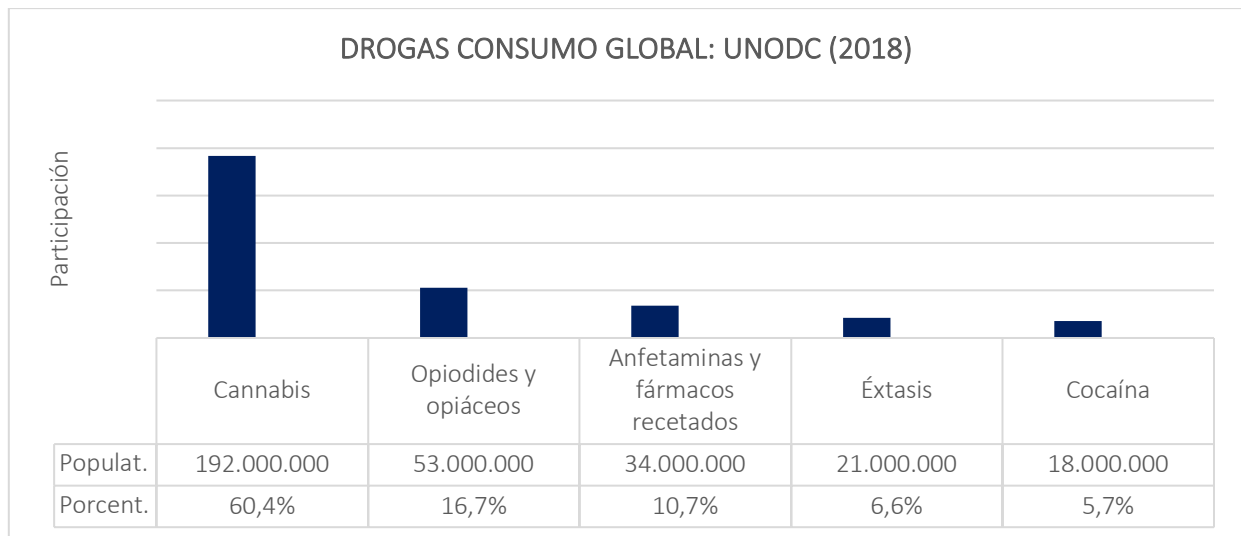
En el tercer caso para uso recreativo –que es el consumo verdaderamente problemático–, se encuentran cinco (5) de los ciento noventa y cinco (195) países que integran la comunidad internacional: Uruguay (2013), Canadá (2018), Georgia (2018), Sudáfrica (2018) y México (2021). Descontando países como Países Bajos o los EE.UU., donde el cannabis sólo estaría parcialmente legalizado.

5. CONSIDERACIONES INTERNACIONALES:

- El cannabis se considera la droga ilegal más consumida en todo el planeta. De hecho, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2018), advierte que en 2018, 192 millones de personas usaron cannabis al menos una vez, 53 millones opioides y 18 millones cocaína.
- La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 exige que los países suscritos (incluido Colombia) tipifiquen como delitos penales la posesión, adquisición y/o cultivo de ciertas sustancias para consumo personal.
- No obstante, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, reclasificó el cannabis, retirándolo de la lista de sustancias con propiedades particularmente peligrosas –como la heroína y la cocaína–. La reclasificación permitirá que se actualice la normativa internacional, que

la Organización Mundial de la Salud reconozca formalmente el uso terapéutico del cannabis y en última instancia, que muchos países actualicen su legislación nacional. Pese a ello, la reclasificación no debería entenderse como un espaldarazo de la ONU a la legalización de esta o cualquier otra sustancia con fines recreativos (Naciones Unidas, 2020).

- Por su parte, el Euromonitor –centro de investigación especializado en mercadeo–, advirtió en 2020 que la despenalización del consumo de cannabis en varios países y regiones del mundo, incrementará su uso recreativo en un 376% para 2025 (Bosler, 2020).



- Población mundial: 7,8 billones de personas.
- Población consumidora: 5,6% entre 15 y 64 años de edad.
- Aprox. 30 millones de consumidores padecen trastornos asociados a las drogas.

6. EXPERIENCIA EN PAÍSES QUE LEGALIZARON TOTAL O PARCIALMENTE:

6.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (PARCIALMENTE)

- Colorado fue el primer estado de los EE.UU. donde se legalizó el consumo recreativo de cannabis en 2014. Desde entonces, Colorado es un referente para los sectores más progresistas del país (Healy, 2019).
- El cannabis recreativo es legal en 16 de los 50 estados. A su vez, el cannabis medicinal es legal en 35 de los 50 estados, pero estaría prohibido en todos los casos por el Gobierno federal.
- Cabe señalar, que en los estados donde el consumo recreativo es legal, también está permitido con fines médicos y/o científicos.

- Oregon se convirtió en el primer estado de los EE.UU. donde no sólo se legalizaron las drogas “suaves” como el cannabis, también se legalizaron las drogas “duras”, como lo son pequeñas dosis de cocaína o heroína (Selsky, 2021).

6.1.1. ESTADO DE COLORADO: SOBRECOSTOS PARA EL SISTEMA DE SALUD

- De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre el uso de Drogas y la Salud de los EE.UU., el 47.2% de los estadounidenses entre 18 y 25 años de edad que residen en Colorado consumieron cannabis al menos una vez durante el período 2018-2019. En contraste, sólo el 26.6% de los jóvenes lo hicieron en estados como Dakota del Sur, donde el cannabis no es legal (SAMHSA, 2019, págs. 04-05).
- Un estudio de Delling y otros (2019) sobre los efectos de la legalización del consumo recreacional del cannabis en Colorado, señala que aumentó el abuso de esta sustancia, los accidentes automovilísticos, el consumo de alcohol y las lesiones por sobredosis, entre otros males.
- **Así mismo, otro estudio de Finn y Salmore (2016) sobre Colorado advierte que los hospitales incurrieron en pérdidas económicas como consecuencia del incremento de pacientes ingresados por consumo de cannabis, muchos de los cuales carecían de los recursos para pagar la atención médica, generando pérdidas cercanas a los \$20 millones de dólares en el hospital objeto de estudio.**

LEGALIZACIÓN VS. PROHIBICIÓN EN ESTADOS DE EE.UU.			
LEGALIZACIÓN	COLORADO	OREGON	CALIFORNIA
12-17 años	17.60	18.56	15.82
18-25 años	48.54	47.28	40.40
26+ años	23.86	24.93	17.27
PROHIBICIÓN	IDAHO	DAKOTA SUR	NEBRASKA
12-17 años	12.04	10.24	13.87
18-25 años	28.99	26.69	34.47
26+ años	11.85	8.67	10.92
FUENTE: NATIONAL SURVEY ON DRUG USE AND HEALTH (2018-2019).			

6.2. REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (TOTALMENTE)

- La lucha contra el narcotráfico nunca fue una política de Estado. Por lo cual, el mayor aumento en el uso de cannabis entre la población de 15 a 65 años se dio durante la “prohibición”. De hecho, entre 2001 y 2011 los usuarios que admitieron haber consumido al menos una vez, pasaron del 5,3 al 20% (Garat, 2017).
- Cabe señalar, que entre 2005 y 2020, Uruguay fue gobernado por el Frente Amplio, una agrupación política tolerante con las drogas, ubicada a la izquierda del espectro ideológico.

- Cuando Uruguay se volvió el primer país del mundo en legalizar el mercado de marihuana en 2013, asumió un reto osado: disputarle el negocio de esa droga a los narcos. No obstante, el informe *Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172* con cifras de *Monitor Cannabis Uruguay*, indican que el mercado de cannabis en ese país es de unas 40 toneladas al año, pero los expendios autorizados –como las farmacias–, estarían vendiendo tan sólo dos toneladas anuales (Junta Nacional de Drogas, 2019).
- De igual manera, el informe *Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172* advierte que la regulación del cannabis podría estar fomentando la comercialización de otras sustancias ilícitas. Por ejemplo, la cocaína pasó de representar el 13% de las incautaciones hechas por la Policía en 2012, a más del 21% en 2018 (Junta Nacional de Drogas, 2019, págs. 56-57).
- Se estima que por la venta estatal de cannabis se logró que los narcotraficantes dejaran de ganar \$22 millones de dólares en dos años, es decir, cerca de \$10 millones al año en un mercado que mueve cerca de \$40 millones anuales. Por lo cual, el Estado sólo controlaría el 25% del mercado de cannabis para uso recreativo (Barrios, 2019).
- De acuerdo al Director del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), Martín Rodríguez, el narcotráfico continúa en Uruguay pese a la legalización porque la oferta estatal de cannabis es insuficiente para atender la demanda (El Observador, 2019).

6.3. CANADÁ (TOTALMENTE)

- Cuando Canadá legalizó el consumo recreativo de cannabis en 2018, se convirtió en el segundo país del mundo en despenalizar la producción, comercialización y consumo de esta sustancia.
- La legalización del cannabis fue una promesa de campaña del actual Primer Ministro Justin Trudeau, líder del Partido Liberal de Canadá en 2015.
- Según la Encuesta Nacional de Cannabis, en Canadá hay 4,9 millones de consumidores, lo que equivale al 16% de la población (Zuluaga, 2019).
- En 2019 el Scotiabank estimaba que el mercado negro controlaba el 71% de las ventas de cannabis en todo Canadá (George-Cosh, 2019).
- Según el Mental Health Research Canada, el consumo de cannabis incrementó un 29% en 2020, así mismo los servicios estadísticos del país determinaron que las ventas se dispararon un 120% como consecuencia de los confinamientos (Porrás, 2021).
- El mercado negro continúa siendo atractivo para los consumidores de cannabis, porque ofrece costos más competitivos que el mercado legal. De hecho, el precio promedio del gramo ilegal ronda los \$5,60 dólares canadienses (\$3,80 euros), frente a los \$8,40 dólares (\$5,70 euros) del mercado regulado.

6.4. REINO DE LOS PAÍSES BAJOS (PARCIALMENTE)

- Países Bajos decidió en la década de 1970 despenalizar la venta y consumo de cannabis, pensando en que la medida alejaría a los consumidores de sustancias más peligrosas —como cocaína o drogas sintéticas—.
- Las autoridades despenalizaron la venta y consumo de drogas blandas, pero no su producción, de manera que las fuentes de abastecimiento de los coffeeshops provienen de los circuitos delictivos.
- Según Margriet van Laar, académica del prestigioso Instituto holandés para la Salud Mental y las Adicciones (Trimbos), son pocos los países del mundo que han despenalizado la venta de cannabis en establecimientos autorizados, como los ‘coffeeshops’. Por lo cual, no hay elementos científicos para asegurar que la política holandesa sea un éxito (Bugarin, 2010).
- En un informe de la Europol (2014), la Policía de la Unión Europea y el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías, consideró que Países Bajos es el principal foco de tráfico de estupefacientes en ese continente. En otro informe posterior, se reafirma que Países Bajos es un exportador de cannabis y otras sustancias que son comercializadas por todo el Occidente de Europa (Europol, 2016)
- Desde la despenalización de la comercialización y consumo de cannabis en 1970, cerca del 23.4% de los turistas acude durante su visita a un expendio legal y 7.3% reconoce que su principal motivación para visitar la capital son las drogas blandas (Bugarin, 2010).

7. RIESGOS PARA LOS MENORES DE EDAD Y CONCLUSIONES:

Así las cosas, el PAL es inconveniente porque desmonta las barreras de acceso existentes, normaliza el consumo de cannabis y no previene su adquisición por parte de menores de edad. Esto es especialmente grave en un país donde el Estado no previene con éxito el consumo de sustancias legales como el tabaco y el alcohol.

Al respecto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar advierte que los niños que empiezan a tomar licor antes de los 14 años de edad tienen hasta 10 veces mayor probabilidad de desarrollar consumos problemáticos, dependencia y/o adicciones al llegar a la adultez (ICBF, 2020). Misma situación con el consumo de cannabis.

Es necesario mantener en el imaginario de los jóvenes que es difícil acceder a las drogas. De lo contrario, el país enfrentará realidades como las de España (Ver Tabla), donde pudo comprobarse que los menores de edad que consideran muy fácil acceder a sustancias como el cannabis, tienen 11 veces más riesgo de consumirlo al menos una vez, que aquellos menores que manifestaron que es prácticamente imposible (Klempova, y otros, 2009).

Prevalencia de consumo de Cannabis (%)	Prácticamente imposible	Difícil	Relativamente fácil	Muy fácil	No lo sé
Alguna vez en la vida	5,6	16,7	44,1	62,2	16,3
Alguna vez en los últimos 12 meses	3,6	12,0	36,3	52,9	12,0
Alguna vez en los últimos 30 días	1,8	6,4	23,2	38,3	7,2

En conclusión, es evidente que Colombia no está preparada a nivel cultural ni institucional para adoptar la legalización del cannabis o cualquier otro tipo de sustancia. Es imperativo que una propuesta de legalización hacia futuro incorpore un plan de acción en materia de educación, campañas de prevención del consumo, fortalecimiento del sistema de salud, robustecimiento de la Fuerza Pública, entre otras posibles consideraciones.

Atentamente,



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE

Representante a la Cámara Valle del Cauca
Partido Centro Democrático

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Barrios, C. (19 de Febrero de 2019). Uruguay: aumenta el consumo de marihuana en mayores de 55 años. *Infobae*. Obtenido de <https://bit.ly/3onoKVU>
- Bosler, M. (11 de Octubre de 2020). Global legal recreational cannabis sales expected to grow 376% by 2025. *Euromonitor International*. Obtenido de <https://bit.ly/3F0qsSI>
- Bugarin, I. (01 de Julio de 2010). Holanda, a 34 años de tolerancia con las drogas. *BBC Mundo*. Obtenido de <https://bbc.in/3oeZa5o>
- Delling, F., Vittinghoff, E., Dewland, T., Pletcher, M., Jeffrey, O., Nah, G., . . . Fan, S. (Abril-Mayo de 2019). Does cannabis legalisation change healthcare utilisation? A population-based study using the healthcare cost and utilisation project in Colorado, USA. *BMJ Open Journals*, 01-09. doi:10.1136/bmjopen-2018-027432
- El Observador. (09 de Octubre de 2019). Para director del IRCCA, el narcotráfico se debe a una oferta estatal "insuficiente". *El Observador*. Obtenido de <https://bit.ly/3AQCLyO>
- Europol. (2014). *Europol: European Law Enforcement Agency Review*. European Law Enforcement Agency. La Haya: Europol Corporate Communications. Obtenido de <https://bit.ly/3AOPDW6>
- Europol. (2016). *Informe sobre los mercados de drogas en la UE: Visión de conjunto estratégica*. European Law Enforcement Agency. Luxemburgo: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Obtenido de <https://bit.ly/3EUH1Q6>
- Garat, G. (2017). *Cuatro años de marihuana regulada en Uruguay: Aproximación al monitoreo y evaluación*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Uruguay. Obtenido de <https://bit.ly/3uM3vhD>
- George-Cosh, D. (06 de Febrero de 2019). Pot sector's 'teething pains' to lower sales by 30%: Scotia. (N. Zivitz, Ed.) *BNN Bloomberg*. Obtenido de <https://bit.ly/3FndaQC>
- Healy, J. (02 de Julio de 2019). Los efectos de legalizar la marihuana en Estados Unidos, cinco años después. *The New York Times*. Obtenido de <https://nyti.ms/3zM35bO>
- ICBF. (04 de Marzo de 2020). *Ser-papás: ¿Por qué ofrecerle licor a un niño o adolescente es tan grave como el maltrato físico?* Obtenido de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Web site: <https://bit.ly/3klsS0m>
- Junta Nacional de Drogas. (2019). *Monitoreo y evaluación de la Ley 19.172: Aplicación justa de la Ley Seguridad y Convivencia*. Presidencia de la República del Uruguay. Montevideo: Observatorio Uruguayo de Drogas. Obtenido de <https://bit.ly/3EZedGg>
- Klempova, D., Sánchez, A., Vicente, J., Barrio, G., Domingo, A., Suelves, J., . . . Ramirez, V. (2009). *Consumo problemático de cannabis en estudiantes españoles de 14-18 años*. Ministerio de Sanidad y Política Social de España, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Madrid: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Obtenido de <https://bit.ly/3B9iJ2J>
- Naciones Unidas. (05 de Marzo de 2019). Los riesgos de la legalización del cannabis, a debate en el último informe mundial de estupefacientes. *Noticias ONU: Mirada global, historias humanas*. Obtenido de Naciones Unidas: Noticias ONU: <https://bit.ly/3AZ771O>

- Naciones Unidas. (03 de Diciembre de 2020). La Comisión de Estupefacientes reclasifica el cannabis, aunque sigue considerándolo perjudicial. *Noticias ONU: Mirada global, historias humanas*. Obtenido de <https://bit.ly/3mqu08u>
- OPS. (2018). *Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos*. Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de Salud. Washington D. C.: Creative Commons. Obtenido de <https://bit.ly/3kOchIk>
- Porras, J. (10 de Abril de 2021). Los escollos del cannabis legal en Canadá. *El País*. Obtenido de <https://bit.ly/3BjSzu2>
- Salmore, R., & Finn, K. (2016). The hidden costs of Marijuana use in Colorado: One Emergency Department's experience. *Journal of Global Drug Policy and Practice*, 01-26. Obtenido de <https://bit.ly/2XSZRpl>
- SAMHSA. (2019). *2018-2019 National Survey on Drug Use and Health: Model-based prevalence estimates (50 States and the District of Columbia)*. Substance Abuse and Mental Health Services Administration. Rockville: U.S. Department of Health and Human Services. Obtenido de <https://bit.ly/3orMtv1>
- Selsky, A. (01 de Febrero de 2021). Oregon 1st state to decriminalize possession of drugs. *ABC News*. Obtenido de <https://abcn.ws/3ufMVGH>
- UNODC. (2018). *Conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Informe mundial sobre las drogas*. Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York: UNODC Research. Obtenido de <https://bit.ly/39Qe21u>
- Zuluaga, M. (15 de Octubre de 2019). Lo que deja el primer año de la legalización de la marihuana recreativa en Canadá. *La República*. Obtenido de <https://bit.ly/3uMP1xX>