



Cannalex

Síntesis de los resultados del proyecto Cannalex

El proyecto Cannalex

■ Realizado por iniciativa de un equipo multidisciplinar de investigadores, el proyecto Cannalex es fruto de una colaboración entre el INHESJ (Instituto nacional de estudios superiores de seguridad y justicia) y el OFDT (Observatorio francés de drogas y toxicomanías) con el apoyo económico del CSFRS (Consejo superior de formación e investigación estratégicas). El equipo de investigación presentó los resultados del estudio el 6 de octubre de 2017 en París¹.

El objetivo del estudio, iniciado en los primeros años de aplicación de las reformas de regulación del consumo de cannabis en Colorado, en el estado de Washington y en Uruguay (entre 2015 y 2017), era realizar un análisis de situación basado en encuentros sobre el terreno con los actores – vinculados tanto a los poderes públicos como a las autoridades reguladoras u organizaciones de la sociedad civil – que intervienen en los procesos de legalización² del consumo de cannabis con carácter recreativo y personal. El propósito de Cannalex era también de medir las primeras consecuencias de las reformas en términos políticos, económicos, sanitarios y delictivos. Dado el carácter reciente y evolutivo de las políticas implantadas en estos tres Estados, las conclusiones extraídas del estudio solo pueden ser provisionales y no pueden referirse a las repercusiones de la reforma, que solo podrán medirse a más largo plazo.

1. INHESJ : Nacer Lalam, investigador sénior, jefe del departamento de estudios e investigaciones ; David Weinberger, investigador sénior, departamento de estudios e investigaciones ; Deborah Alimi, investigadora, departamento de estudios e investigaciones.

OFDT : Ivana Obradovic, directora adjunta ; Michel Gandilhon, responsable de estudios sénior, sección de Tendencias recientes y nuevas drogas (TREND)

2. Autorización, bajo ciertas condiciones, de la tenencia del producto, así como de su producción y su difusión.

Contextos favorables a la legalización del cannabis

■ Antes del cambio de estatuto jurídico del cannabis, los tres Estados estudiados mantenían una política relativamente «tolerante» respecto del cannabis : despenalización del uso recreativo (1974) y despenalización de la posesión de pequeñas cantidades para consumo personal (1975) en Uruguay ; reconocimiento jurídico del «cannabis terapéutico» en Colorado (2000) ; legalización del «cannabis terapéutico» en el estado de Washington (1998). Además, en el seno de la sociedad civil de estos Estados, la movilización de organizaciones especializadas en la defensa de las libertades civiles y del «derecho de los consumidores» ha contribuido a promover este cambio.

■ En los estados norteamericanos, la introducción de un mercado legal del cannabis terapéutico desde hace una quincena de años ha creado un precedente que plantea la cuestión del marco regulador de los consumos de cannabis y de una oferta legal basada en un mercado profesionalizado. Caso muy distinto es el de Uruguay, donde es el auge del narcotráfico y sus consecuencias (reales y supuestas) sobre la delincuencia han llevado a este pequeño país latinoamericano a buscar una nueva vía de regulación del cannabis.

■ En los dos estados norteamericanos estudiados, la dificultad para regular el mercado del cannabis médico y la decisión de ampliar los límites de producción de cannabis médico en Colorado de 6 a 99 plantas, en 2009, han favorecido el surgimiento de un «mercado gris», ocupado por los usuarios que realizan un consumo recreativo. Ese mismo año, la administración Obama flexibilizó la prohibición federal en torno al cannabis, invitando a los fiscales «depriorizar» la lucha contra el mercado del cannabis médico, siempre y cuando los estados desarrollasen un sistema de regulación que protegiera la salud pública. De este modo, las cuestiones concretas que plantea la instauración de un sistema de distribución de cannabis médico han constituido, en la práctica, la primera etapa del proceso hacia la legalización del cannabis recreativo.

■ Se pueden distinguir dos modelos de regulación : el enfoque «desde abajo hacia arriba» en los Estados Unidos, impulsado por actores de la sociedad civil y que ha dado lugar a una aprobación por vía popular (referéndum) ; y el enfoque «desde arriba hacia abajo», fruto del voluntarismo político del gobierno uruguayo, a contracorriente de la opinión pública. Estas tres iniciativas son contemporáneas de la intensificación de una respuesta internacional de «guerra a la droga», que ha aunado a los defensores de las libertades civiles y de la salud pública en un contexto de degradación de la seguridad de los Estados.

■ En Estados Unidos, prevalece un enfoque «liberal» del mercado del cannabis (*for profit o business-friendly*), mientras que en Uruguay se valora el papel del Estado, que limita de forma estricta una producción gestionada únicamente por dos empresas autorizadas. En los dos estados norteamericanos, la elección del modelo de regulación responde al objetivo de reducir los costes asociados a la prohibición y generar ingresos fiscales surgidos de una economía nueva. En cambio, en Uruguay, los objetivos que se persiguen son la reducción del mercado negro, el fortalecimiento de la salud pública, la seguridad de los usuarios y la protección de menores.

Un aumento de las prevalencias de uso entre los adultos y la aparición de problemas sanitarios «nuevos»

■ La primera conclusión es la de una estabilidad de las prevalencias de uso del cannabis entre los menores en los dos estados norteamericanos objeto de estudio : en las generaciones más jóvenes, la legalización del cannabis no ha impulsado el consumo de esta sustancia, que se mantiene no obstante en un nivel elevado.

■ Se observa, en cambio, un aumento de las prevalencias de uso del cannabis entre los adultos. En el estado de Colorado, que ya figuraba entre los territorios estadounidenses con más consumidores, este incremento afecta especialmente a los consumidores ocasionales y habituales de cannabis de 18 años en adelante. La evolución es especialmente acusada entre las personas mayores de 25 años, cuyos niveles de consumo en el último mes han aumentado rápidamente (un 45 % en Colorado). Colorado se sitúa ahora a la cabeza de EE. UU. en cuanto al consumo reciente en todas las categorías de edad (12-17 años ; 18 a 25 años ; 26 años en adelante). Esta tendencia es más contrastada en el estado de Washington, donde el consumo de cannabis se ha mantenido estable, excepto entre las personas de más de 25 años, entre quienes la prevalencia se ha elevado de forma significativa.

■ En Uruguay, la situación epidemiológica presenta menos matices : todos los indicadores de consumo se apuntan al alza (experimentación, consumo durante el año, uso en el último mes), incluso entre los más jóvenes. Cabe señalar, sin embargo, que una de las tres vías de abastecimiento previstas por la ley (la venta en

farmacias) aún no se había hecho efectiva. Además, el cambio legislativo uruguayo no ha afectado de forma decisiva la problemática del consumo de *pasta base*³ que constituye un motivo de preocupación constante para los poderes públicos. La evaluación completa de los efectos de la reforma solo será posible después de instaurar la venta en farmacia (julio de 2017).

■ Entre las consecuencias sociosanitarias más destacadas se observa un aumento significativo de los casos de ingresos hospitalarios relacionados con presuntas intoxicaciones por cannabis en los dos estados norteamericanos. Esta tendencia se explica principalmente por los consumos mal gestionados de *edibles* (cannabis comestible), que han provocado una aceleración de los casos atendidos en las urgencias hospitalarias, sobre todo entre los turistas y, en menor medida, entre los más jóvenes (menores de 10 años) y los mayores (sorprendidos por nuevas formas de cannabis, en ocasiones, con dosis muy potentes).

■ El estudio también pone de manifiesto una disminución del riesgo percibido en relación con el consumo de cannabis, un aumento de los casos de conducción tras consumo de cannabis y un descenso de las solicitudes de tratamiento entre la población más joven en los estados de Colorado y de Washington : estos elementos sugieren una mayor aceptación social del cannabis, especialmente entre los más jóvenes.

■ Se observa también una diversificación de la oferta de cannabis en los estados norteamericanos, tanto en las formas accesibles al público (alimentos o bebidas, variedades híbridas de hierba, productos con alto contenido de sustancia(s) activa(s), etc.) y en las modalidades de consumo, con un descenso de la vía inhalada entre los jóvenes y el desarrollo de comportamientos de riesgo que implican un consumo de productos con altas concentraciones de THC, como el aceite denominado BHO (Butano Hasch Oil) y la cera (wax). Este rápido crecimiento de una oferta legal variada de cannabis, cada vez más atractiva y visible a través de la publicidad y el marketing (sujetos en teoría a una prohibición que, a menudo, se elude), plantea algunas incertidumbres sobre los efectos del crecimiento de esta industria emergente en términos de protección sanitaria de la juventud.

■ La cuestión de los riesgos ambientales y sanitarios relacionados con los plaguicidas desarrollados en el marco de cultivos industriales se plantea teniendo en cuenta la prohibición federal que recae sobre el cannabis en Estados Unidos. La institución que se encarga de redactar las normas de seguridad alimentaria (Food and Drug Administration) tiene dificultades para fijar un marco con los departamentos de agricultura de ambos estados, motivo por el que el cannabis cultivado por vía legal sigue eludiendo a día de hoy los controles de calidad.

Los efectos económicos y tributarios significativos en Colorado y en el estado de Washington, por oposición a Uruguay

■ En los dos estados norteamericanos objeto de estudio, el volumen de negocio de la industria del cannabis recreativo experimenta un incremento constante, habiendo alcanzado los mil millones de dólares anuales en cada uno de ellos. En 2016, los empleos creados se contaban por miles, aunque no existe todavía un recuento oficial.

■ Las limitaciones de acceso al sistema bancario debidas a la prohibición federal han favorecido notablemente la autoinversión, contribuyendo a acelerar el desarrollo económico del sector. No obstante, los modelos de regulación instaurados en estos dos estados presentan una gran diferencia : mientras que en Colorado se permite a los operadores privados intervenir en los tres niveles del mercado (producción, envasado, venta), el estado de Washington ha prohibido la acumulación de licencias en los niveles superiores del mercado (producción o transformación) y en la distribución. Esta separación del sector, basada en el modelo de microcervecerías, pretende evitar la concentración vertical de empresas en este nuevo sector para favorecer las estructuras locales.

■ La industria del cannabis que, en tres años, ha surgido en los primeros estados norteamericanos que han legalizado el cannabis recreativo genera unos recursos cada vez más significativos, con inversores de gran renombre en los sectores de la economía legal, provenientes a menudo del ámbito de las nuevas tecnologías. El potencial de rentabilidad del sector del cannabis (cannabusiness) ha sido percibido rápidamente por los actores de la economía digital, de tal forma que este sector ofrece ahora unos beneficios importantes a los operadores (porcentaje de margen del 20 % al 30 %).

3. La pasta base, a veces llamada «cocaína del pobre», es muy consumida entre los estratos populares de la población sudamericana y el tema se ha convertido en la actualidad en un importante desafío en términos de gestión social y seguridad en Uruguay, al igual que en el resto de Sudamérica.

■ Los ingresos fiscales relacionados con la legalización del cannabis recreativo en los estados de Washington y de Colorado han sobrepasado el importe de los impuestos recaudados en concepto de tabaco. Una parte se destina a acciones de prevención, información y comunicación dirigidas principalmente a los más jóvenes. Este esquema diseñado para inyectar recursos tributarios generados por las actividades relacionadas con el cannabis en programas de interés general no está previsto en Uruguay.

■ En Uruguay, la decisión de fijar el precio de venta al por menor del cannabis disponible en las farmacias a un nivel muy bajo (1,30 dólares estadounidenses el gramo, equivalente al precio en el mercado negro) tiene como objetivo neutralizar la cuestión de la rentabilidad de este sector de producción. A diferencia de los modelos estadounidenses, en Uruguay se ha descartado el deseo de maximizar los recursos tributarios en beneficio del objetivo de cortar el tráfico ilícito. En cambio, el estado uruguayo desea invertir masivamente en el auge del cáñamo industrial (textil, material de aislamiento, productos farmacéuticos, etc.).

Primeras repercusiones marginales sobre la delincuencia y más importantes sobre las acciones policiales y judiciales

■ Tres años después de la apertura del mercado en Colorado y en el estado de Washington, y de la implantación de dos de las tres vías de acceso legal al cannabis en Uruguay, persisten mercados ilícitos de manera desigual en cada uno de los tres lugares estudiados : en Uruguay, la producción legal está lejos de satisfacer la demanda de los consumidores (entre un 10 % y un 20 % según las estimaciones). En los dos estados norteamericanos, aunque la orientación comercial ha permitido producir un volumen de cannabis coherente con la demanda, persiste un segmento de mercado negro debido a la diferencia de precio con el mercado legal.

■ Los precios del cannabis recreativo registran un fuerte descenso en el estado de Washington (-67 % desde la legalización, o 7,36 dólares en 2017), lo que debería cortar en buena medida los flecos del mercado ilegal que siguen existiendo. En Uruguay, la problemática del precio es diferente : los consumidores más habituales (por otra parte reacios a figurar en un registro oficial, algo que se asocia a la dictadura militar) son poco sensibles a la oferta legal de cannabis y prefieren un cannabis con una concentración más elevada del principio activo. Además, hay una oferta «gris» de cannabis dirigida a los turistas que no están autorizados a obtener cannabis de forma legal.

■ Los Estados Unidos, a pesar de que, lógicamente, las detenciones por consumo y tenencia han descendido, continúa habiendo nichos donde la represión de los delitos asociados a la legislación sobre estupefacientes no ha disminuido : los menores y los segmentos más desfavorecidos de la población (en particular, las minorías raciales).

■ Por otra parte, se observa una nueva forma de delincuencia asociada a la legalización del cannabis relacionada con el tráfico a pequeña y gran escala hacia los Estados fronterizos donde aún está vigente la prohibición. Este efecto de «insularidad» tiende sin embargo a atenuarse a raíz de las nuevas iniciativas de legalización del cannabis recreativo en Estados Unidos (ahora están presentes en ocho estados, que abarcan toda la costa oeste, y veintinueve solo para el cannabis médico).

■ En este momento, las actividades de las bandas criminales delictivos internacionales no se han visto afectadas en gran medida por la legalización del cannabis. Las bandas criminales siguen estando muy presentes en el mercado negro del cannabis y desarrollan otras rutas (heroína y metanfetamina en Estados Unidos, productos derivados de la coca en Uruguay) con el fin de amortizar las pérdidas económicas ocasionadas por la disminución parcial de las oportunidades de negocio.

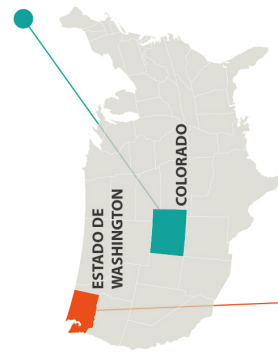
■ En Estados Unidos, se han observado pocos efectos sobre la delincuencia, salvo el aumento de los casos de robo en el seno de la industria legal del cannabis en Colorado, debido principalmente a las limitaciones de acceso al sistema bancario que obligan a las empresas a almacenar grandes cantidades de dinero en efectivo. El levantamiento de la prohibición federal constituye, desde esta perspectiva, uno de los principales objetivos políticos de los grupos de presión industriales (como el *Marihuana Industry Group*) comprometidos en la seguridad jurídica del incipiente sector del cannabis.

■ La legalización del cannabis ha permitido reorientar la actividad de las fuerzas del orden y los magistrados, en un contexto donde los delitos por consumo de cannabis representaban más de la mitad de las detenciones por infracción de la ley sobre estupefacientes.

■ La descongestión de los tribunales y la redistribución de la actividad policial hacia los controles de carretera, la represión del tráfico de todos los estupefacientes ilegales y el uso de otras drogas son algunas de las consecuencias que provoca la legalización del cannabis.



1975: despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de cannabis (1 onza)



1971: despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de cannabis (infracción delictiva a partir de 40 gramos de cannabis)

7 de noviembre de 2000: aprobación por referéndum de la legalización del uso médico del cannabis

7 de noviembre de 2006: rechazo por referéndum de la legalización de la tenencia de cannabis con fines recreativos y del autocultivo para mayores de 21 años

2009: «liberalización» de la legislación sobre el cannabis médico a nivel del estado y a nivel federal

6 de noviembre de 2012: aprobación por referéndum de la legalización de la tenencia de cannabis con fines recreativos (hasta 1 onza) para mayores de 21 años
10 de diciembre de 2012: entrada en vigor de la legalización de la tenencia de cannabis

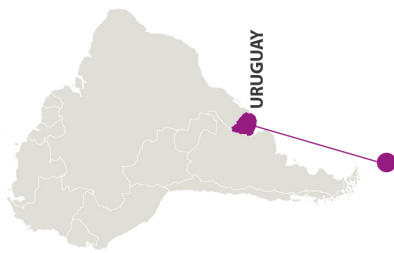
Julio de 2013: promulgación de la ley de regulación del cannabis recreativo
5 de noviembre de 2013: referéndum que impone una tasa sobre las ventas de los productores a los vendedores minoristas y sobre las ventas al por menor

1 de enero de 2014: adjudicación de las primeras licencias y apertura del mercado del cannabis recreativo

3 de noviembre de 1998: aprobación por referéndum de la legalización del uso médico del cannabis

6 de noviembre de 2012: aprobación por referéndum de la legalización de la tenencia de cannabis con fines recreativos (autocultivo prohibido)
6 de diciembre de 2012: entrada en vigor de la legalización de la tenencia de cannabis
Octubre de 2013: finalización del marco de regulación
Marzo-julio de 2013: adjudicación de las primeras licencias de producción, distribución y venta

31 de octubre de 1974: decreto-ley 14.294 que despenaliza la posesión de pequeñas cantidades de estupefacientes destinados exclusivamente al consumo personal



1998: ley n° 17.016 que revisa el decreto-ley 14.294 al reducir las penas por producción y venta, y que delega en los magistrados la valoración de la cantidad destinada al consumo personal

19 de julio de 2017: implantación de la venta de cannabis recreativo en farmacia (tercera modalidad de abastecimiento legal dispuesto por la ley de 2013)

Enero-abril de 2014: instauración del marco regulador
6 de mayo de 2014: entrada en vigor de 2 de los 3 modos de abastecimiento legal dispuestos por la ley (autocultivo y clubes sociales de consumo de cannabis)

Abril-julio de 2013: audiencias públicas de ley por la cámara baja del parlamento
10 de diciembre de 2013: aprobación del proyecto de ley por la cámara alta del parlamento (Senado)
20 de diciembre de 2013: promulgación de la ley n° 19.172 sobre el cannabis y sus derivados

Junio de 2012: anuncio de la reforma a cargo del presidente Mujica (Frente Amplio)
Agosto 2012: presentación del proyecto de ley en el Congreso (Ley 19.172)

Mayo de 2011: proyecto de reforma de la Ley n° 17.016 respaldado por parlamentarios



El Instituto Nacional de Altos Estudios de la Seguridad y de la Justicia propone una amplia gama de formaciones destinadas a actores públicos y privados de la seguridad, de la justicia y del ámbito económico. El INHESJ, marco de partenariados y de cruces de culturas, es un operador interministerial, con los ministerios de Interior y de Justicia como ministerios de referencia. Sus programas ofrecen y estudian las diferentes políticas públicas de seguridad y de justicia, la inteligencia y la seguridad económicas, la gestión de riesgos y de crisis.



Creado en 1993, el Observatorio francés de drogas y toxicomanías se encarga de orientar a los poderes públicos, los profesionales del campo y el público en general sobre el fenómeno de las drogas y las adicciones. El OFDT está compuesto por un equipo de especialistas de diferentes disciplinas (demografía, epidemiología, estadística, medicina, economía, etc.). Realiza su labor a través de su mecanismo permanente de observación e investigación, y a través de la síntesis de los datos relativos a las adicciones obtenidos de diversas fuentes. El consejo de administración del OFDT agrupa la Misión interministerial de lucha contra las drogas y los comportamientos adictivos (MILDECA), doce ministerios implicados en la lucha contra las drogas y las toxicomanías, así como personas jurídicas del derecho público y privado. El Observatorio apoya su acción en un colegio científico integrado por personalidades nombradas a título personal y reconocidas en los ámbitos en los que se centra su labor. El OFDT es una de las delegaciones nacionales del Observatorio europeo de drogas y toxicomanías, una agencia de la Unión Europea. El trabajo que lleva a cabo el OFDT se difunde por medio de publicaciones en medios escritos o en su sitio web: www.ofdt.fr

Cannalex, un proyecto dirigido por el INHESJ y el OFDT, con el apoyo económico del CSFRS.

Colectivo de investigación INHESJ/OFDT: Cannalex, comparación internacional de experiencias de regulación del cannabis (Colorado, estado de Washington y Uruguay)

Maqueta: Frédérique Million (OFDT)