



Políticas de legalización de drogas y su impacto

Experiencia comparada

Autor

Guillermo Fernández
gfernandez@bcn.cl
(56) 32 226 3190

Nº SUP: 121001

Resumen

Tanto en Europa como en el continente americano, el debate en torno a legalizar las drogas toma cada vez mayor importancia en el debate público. Uruguay, Canadá y algunos estados americanos han legitimado el acceso a la marihuana regulando su producción y expendio, en busca de otorgar seguridad a los consumidores, alejándolos del acceso ilegal que provee el narcotráfico.

Colorado, Washington y los dos países señalados entregan al Estado la supervisión del proceso de producción, expendio y consumo de esta droga. Se entregan licencias de producción al sector privado, debiendo cumplir con estrictas medidas de seguridad, asegurando la calidad del producto.

De este modo, se legaliza el acceso a esta droga por parte de los consumidores, involucrando una serie de requisitos y restricciones. Destacan: (i) gramaje permitido; (ii) edad mínima; (iii) número de plantas en caso de cultivo personal; (iv) prohibición de anuncios publicitarios; y (v) requisitos de empaquetamiento.

En el caso de Canadá y los estados americanos, se incorporan importantes tasas arancelarias, las cuales deben ser destinadas a programas de prevención y rehabilitación de adictos.

Despenalización

Sin embargo, la legalización no es la única figura legal aplicable al consumo regulado de drogas. El caso portugués implicó la decisión de cesar con los castigos a quienes consumen pequeñas cantidades de cualquier tipo de drogas, pasando a desarrollarse meramente un proceso administrativo.

Este procedimiento está a cargo de tribunales administrativos denominados “Comisiones para la disuasión de la toxicomanía” (CDTs), los cuales, además de aplicar una multa pecuniaria de carácter administrativo, tienen por misión analizar cada caso bajo una óptica de salud.

El proceso se inicia con el establecimiento de las condiciones del consumo para establecer el grado de adicción del individuo. Si se demuestra que el consumidor no es adicto, se procederá a la suspensión provisional del procedimiento y la comisión aplicará una multa. En el caso de que la comisión establezca que el individuo es un consumidor tóxico-dependiente, y se cuente con su anuencia, se determinará el inicio de un tratamiento médico.

De los 5 casos estudiados, la política aplicada en Portugal es la de mayor data, por tanto existen algunos datos estadísticos sobre su implementación. En materia de salud, las muertes por sobredosis disminuyeron en más del 80% y los nuevos casos de VIH entre las personas que usan drogas bajaron notoriamente.

Introducción

Tanto en Europa como en el continente americano, el debate en torno a legalizar las drogas toma cada vez mayor importancia en el debate público.

Ante ello, el presente informe analiza normas establecidas en aquellos países o estados que han legalizado el consumo de algunas sustancias (marihuana); o bien la despenalización del porte y consumo de todo tipo de drogas, siempre que estas correspondan a una pequeña cantidad, normalmente asociada a consumo personal.

Respecto a su estructura, en un primer momento se entregan algunos elementos genéricos de las normativas no prohibicionistas de la tenencia y consumo de drogas, para luego detallar los procesos vividos en Portugal, Uruguay, Canadá, y los estados de Colorado y Washington pertenecientes a Estados Unidos.

I. Antecedentes previos

Diversificación de respuestas

En términos generales, los defensores de los sistemas basados en la prohibición argumentan que este tipo de marco legal restringe el acceso de las personas a drogas y estupeficientes, disminuyendo así el volumen de consumo.

Por su parte, quienes defienden la regulación proponen que el consumo está sujeto a dinámicas que van más allá de los marcos legales, y que son los controles sociales informales los que explican mayormente las diferentes trayectorias de uso en los países y su población¹.

Sin embargo, los procesos de regulación del mercado de la droga no implicarían necesariamente su legalización ya que en materia de ilícitos relacionados con droga existe una serie de conductas punibles. Entre ellas destacan:

- (i) Consumo,
- (ii) Tenencia,
- (iii) Producción o cultivo, y
- (iv) Tráfico.

¹ Musto, Clara y Gustavo Robaina “Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados”. Monitor Cannabis Uruguay. 2108. Disponible en: <http://monitorcannabis.uy/evolucion-del-consumo-de-cannabis-en-uruguay-y-mercados-regulados/> (Septiembre, 2019).

Al respecto, los autores Laurence Allen, Mike Trace y Axel Klein² hacen una importante distinción entre los distintos conceptos relacionados con prácticas criminales, señalando que es importante reconocer las diferencias entre:

- Legalización,
- Descriminalización, y
- Despenalización³.

- **Descriminalización**

Operaría cuando un país conserva sus leyes sobre ofensas por drogas pero, ya sea a través de un acuerdo en un cambio de la política, o a través de una nueva orientación a ser llevada a cabo por las autoridades, decide reaccionar contra algunas de estas ofensas a través de procesos administrativos más que por el sistema de justicia penal.

- **Despenalización**

En este caso, un país decide cesar con los castigos para aquellos que están involucrados en la posesión, uso o distribución de drogas. Las leyes que prohíben estas actividades podrán seguir existiendo, y los ofensores pueden ser arrestados, pero no pueden aplicarse sanciones (penales o administrativas)

En el concierto internacional, la mayoría de estas conductas están prohibidas y en los casos que se autoriza la tenencia de pequeñas cantidades de droga para su consumo personal, ello no constituiría una legalización de dicha sustancia ya que dichos ordenamientos jurídicos disponen de una serie de medidas restrictivas⁴.

- **Legalización**

Esto ocurre cuando la legislatura de un país en particular, formalmente enmienda sus leyes para poner fin a la prohibición de la posesión, uso o distribución de cualquiera de las drogas controladas de uso corriente⁵.

² Allen, Laurence; Trace, Mike; y Klein, Axel. "La descriminalización de las drogas en Portugal: una visión general actual". Fundación Beckley, Programa sobre Políticas de Drogas, 2005. Disponible en: https://beckleyfoundation.org/wp-content/uploads/2016/04/paper_06.pdf (Septiembre, 2019).

³ Al respecto ver "Legalización de la Marihuana en el Derecho Comparado." Christine Weidenslaufer, Juan Pablo Cavada. BCN, Asesoría Técnica Parlamentaria. Junio de 2009.

⁴ Lo anterior sucede incluso en el caso de Holanda, en donde, contrariamente a lo que suele decirse, su consumo está totalmente regulado y desincentivado. La única particularidad que existe en dicho país es que no se persigue penalmente la venta de ciertas drogas en pequeñas cantidades dentro de los denominados *coffee shops* y solo para el caso que se cumplan condiciones muy estrictas.

⁵ "La descriminalización" de las drogas en Portugal: una visión general actual. Fundación Beckley. Programa sobre políticas de drogas. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9C92EB2F6AEBBFAF05257CB3005FD845/\\$FILE/UNAidsBriefing6.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9C92EB2F6AEBBFAF05257CB3005FD845/$FILE/UNAidsBriefing6.pdf) (Septiembre, 2019).

II. Análisis de legislaciones que establecen normas no prohibicionistas en materia de consumo y tenencia de drogas

Los procesos de despenalización, legalización y regulación del mercado de las drogas son de larga data, y han sido aplicados de diversa forma.

Holanda fue el primer país del mundo en generar un mercado de drogas a fines de los años 70, habilitando su compra y consumo en establecimientos autorizados, los denominados *coffee shops*. Ello no implicó una despenalización ya que su consumo se encuentra sancionado en cualquier otro espacio⁶.

A principios de este siglo, basado en políticas de reducción de daños, Portugal toma la decisión de despenalizar la tenencia y consumo de pequeñas cantidades de todo tipo de drogas, sin que por ello dichas conductas dejen de tener sanción, solo que ésta pasa a ser meramente administrativa.

De acuerdo a la literatura especializada⁷, Portugal es un país sumamente interesante de estudiar por el hecho de que su proceso de descriminalización fue acompañado de una importante política pública de salud orientada al acompañamiento de drogodependientes.

Respecto a la legalización, en el último quinquenio Uruguay, Canadá y algunos estados norteamericanos, han aprobado normas que permiten la tenencia y consumo de marihuana pero de manera regulada, especialmente en las cantidades permitidas.

Despenalización de las drogas: la reforma de Portugal de 2001

Como fue señalado, la despenalización de una conducta ligada con la droga (sea consumo, tenencia, entre otros) concurre cuando un país decide cesar con los castigos para aquellos que están involucrados en la posesión, uso o distribución de drogas. De este modo, las leyes que prohíben estas actividades podrán seguir existiendo, y los ofensores pueden ser detenidos, pero las sanciones que pueden aplicarse son meramente administrativas

De acuerdo a la literatura especializada, Portugal es un país sumamente interesante de estudiar por el hecho de que su proceso de descriminalización fue acompañado de una importante política pública de salud, orientada al acompañamiento de drogodependientes.

Sin embargo -pese a la importancia del caso portugués- no ha sido realizado un seguimiento claro de cifras de delincuencia asociadas a la despenalización de las drogas en las últimas dos décadas, salvo el hecho evidente de que han disminuido las sanciones penales y las tasas de encarcelamiento, debido a que ya no se castiga como delito el consumo personal y la tenencia de drogas asociadas al consumo.

Pese a ello, algunos estudios han establecido ciertos efectos de la política de drogas implementadas en los últimos 30 años en el país, los cuales no necesariamente informan sobre datos actualizados.

⁶ "Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados". *Op. Cit.*

⁷ Al respecto véase "Políticas sobre drogas en Portugal: Beneficios de la Descriminalización del Consumo de Drogas" Fundación *Open Society*. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/750617c2-11c7-4b20-9edc-df62104a22e8/drug-policy-portugal-benefits-decriminalizing-drug-use-es-20160218.pdf> (Septiembre, 2019).

Importante resulta la información recopilada por la fundación “*Transform Drugs*”, organización dedicada a reducir los riesgos asociados con las drogas y promover políticas basadas en evidencia.

Dicha agrupación ha estudiado los casos de varios países que han impulsado nuevas formas de regular el consumo de drogas, dentro de los cuales se encuentra Portugal.

a) Descripción de la política pública aplicada

El año 2000 Portugal estableció una política de descriminalización del consumo y tenencia de drogas, modificando de este modo la forma de perseguir su uso. Así, la ley 30/2000⁸ dejó sin efecto las preexistentes sanciones penales⁹ en caso de consumo, posesión y adquisición de cualquier droga ilícita en una cantidad menor al abastecimiento para 10 días de consumo.

El uso de drogas continúa siendo ilícito y según la legislación portuguesa, quien sea sorprendido portando pequeñas cantidades de droga¹⁰, será detenido por la policía y será conducido ante los tribunales administrativos llamados “Comisiones para la disuasión de la toxicomanía” (CDTs), los cuales, además de aplicar una multa pecuniaria de carácter administrativo, tienen por misión analizar los casos bajo una óptica de salud para el ciudadano consumidor, teniendo además atribuciones para la imposición de sanciones.

Estos tribunales están integradas por agentes estatales (funcionarios de los Ministerios de Justicia y Salud) y profesionales ligados a la temática de drogas tales como médicos, psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales u otros profesionales que cuenten con un currículum apropiado en la materia.

Por su parte, el delito de tráfico de droga se mantiene cuando la persona posea sustancias prohibidas que exceden la cantidad indicada como consumo personal. Al respecto, según un reportaje del diario “El País” de España, titulado “El experimento de Portugal con las drogas tiene consenso quince años después”¹¹, el Tribunal Supremo portugués ha determinado los siguientes gramajes: 15 gramos para el caso de la cocaína y la heroína; y 20 para el cannabis.

• Procedimiento

El procedimiento administrativo se inicia con el establecimiento de las condiciones del consumo o porte de drogas tendiente a establecer el grado de adicción a las drogas de cada individuo. Si se demuestra que el consumidor no es adicto, se procederá a la suspensión provisional del procedimiento y la comisión podrá aplicar una amonestación o bien una sanción pecuniaria (multa).

⁸ Ley 30/2000, de 29 de Noviembre, que define el régimen jurídico aplicable al uso de drogas y sustancias psicotrópicas, así como la protección de la salud y el estatus social de las personas que consumen dichas sustancias sin prescripción médica Disponible en: http://www.sicad.pt/BK/Institucional/Legislacao/Lists/SICAD_LEGISLACAO/Attachments/525/lei_30_2000.pdf (Septiembre, 2019).

⁹ Hasta el primero de Julio del 2001, día de entrada en vigencia de la ley 30/2000, las penas por el uso, posesión y compra de pequeñas cantidades de droga en Portugal eran castigadas con hasta tres meses de prisión o una multa.

¹⁰ Cantidad para un consumo normal de 10 días. (sus límites de gramo correspondientes ya se habían establecido en un reglamento)

¹¹ Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/04/22/actualidad/1461326489_800755.html (Septiembre, 2019)

En el caso de que la comisión establezca que el individuo es un consumidor tóxico-dependiente, y se cuente con su anuencia, se determinará el inicio de un tratamiento médico comunicando la situación al respectivo centro de salud pública.

b) Evaluación

• Efectos de la despenalización en el consumo de drogas

En un documento titulado “¿Se incrementará el consumo de drogas?: explorando una preocupación clave respecto a descriminalizar o regular las drogas¹²”, en el que analizan estadísticas informadas por el Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (EMCDDA, por sus siglas en inglés)¹³, la fundación *Transform Drugs* concluye que, desde la descriminalización en 2001 los niveles de consumo de droga han cambiado relativamente poco¹⁴.

Como se observa en el Gráfico 1 (en página siguiente), si bien en 2007 existe un crecimiento de la denominada prevalencia-vida -asociada al consumo experimental- y, en menor medida, del consumo asociado a la prevalencia-mes, el porcentaje de personas que declara consumir regularmente se mantiene prácticamente estable.

Asimismo, esta alza se revierte en 2012, donde los tres indicadores presentan importantes descensos; e incluso la prevalencia anual y mensual registrada es inferior a la que existía en 2001.

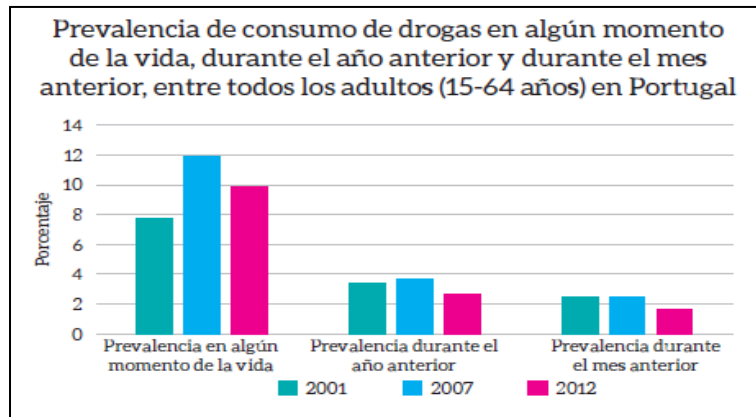
Gráfico 1. Prevalencia consumo de droga de adultos en Portugal, período 2001 – 2012.

¹² *Transform Drugs*. Disponible en:

<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Se%20incrementar%C3%A1%20el%20consumo%20de%20drogas%20Explorando%20una%20preocupaci%C3%B3n%20clave%20respecto%20a%20descriminalizar%20o%20regular%20las%20drogas.pdf> (Septiembre, 2019). Véase también: <https://transformdrugs.org/scottish-committee-drugs-policy-submission-april-2019/> (Disponible a Septiembre, 2019).

¹³ En 1993 se creó el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA). Inaugurado en Lisboa en 1995, el Observatorio es una de las agencias descentralizadas de la Unión Europea (UE). La misión del EMCDDA es proporcionar a la UE y a sus Estados miembros una visión objetiva del problema de las drogas en Europa y una base sólida sobre la que fundamentar el debate en esta materia. En la actualidad, el EMCDDA ofrece a los responsables políticos la información que necesitan para preparar leyes y estrategias bien fundamentadas en materia de drogas. La agencia también ayuda a los profesionales e investigadores de este campo a identificar buenas prácticas y nuevas áreas de investigación. Al respecto ver: <http://www.emcdda.europa.eu/about-ES> (Disponible a septiembre, 2019)

¹⁴ La misma opinión se da en un reportaje de abril de 2016 del diario El País de España denominado “El experimento de Portugal con las drogas tiene consenso 15 años después” señala: La conclusión es que los alarmismos fallaron. El consumo no se disparó ni las mafias camparon por las calles; la proporción de adictos a las drogas es similar a la de entonces y el consumo aumenta o disminuye más por influencia de la crisis económica que por leyes o mafias; pero se ha mejorado mucho en la política de prevención y tratamiento.



Fuente: *Transform Drugs*

- **Efectos de la despenalización de drogas en salud**

En materia de salud *Transform Drugs* señala que desde la descriminalización de las drogas, Portugal “pasó de tener una de las tasas más altas de consumo problemático de drogas en Europa [...] a tener una tasa de consumo general de drogas que es baja en comparación con la de otros países europeos¹⁵”.

Por su parte, según se informa en la citada publicación, las muertes por sobredosis y los nuevos casos de VIH entre las personas que usan drogas “se han desplomado” desde 2001.

En efecto, mientras en el año 2000, las personas que usaban drogas representaban el 52% de los nuevos diagnósticos de VIH, en 2015 dicha cifra disminuyó al 6% (1.430 casos de un total de 2.758; y (77 de 1.228, respectivamente).

Asimismo –se señala- las muertes por sobredosis disminuyeron en más del 80%: Mientras en 1999, se registraron 369 muertes por sobredosis (36,2 por millón de habitantes); para 2015 se registraron sólo 54 casos (5,2 por millón de habitantes).

De este modo, el modelo de despenalización de Portugal “no ha llevado a los aumentos en el uso general de drogas, mientras que ha disminuido decisivamente el uso problemático de drogas y ha mejorado los resultados de salud¹⁶”

Casos de legalización (Cannabis)

De acuerdo a lo señalado en “*Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay*”¹⁷, en los tres casos se han tomado medidas para regular y legitimar la producción, distribución y uso de cannabis y sus derivados.

Para *Transform Drugs*, estas experiencias recientes están influyendo en el debate público sobre la política del cannabis. Al respecto, señala:

“Sin embargo, estas reformas van aún más allá, incursionando en una nueva área de política de cannabis. La falta de evidencia empírica sobre los efectos de tales reformas plantea un desafío para los responsables políticos. Estos ejemplos informarán el diseño y la implementación de futuras políticas de cannabis. Por lo tanto, una comprensión clara de los detalles de cada jurisdicción es necesaria para desarrollar futuros cambios legales”.

¹⁵ Transform Drugs. “*Drug decriminalisation in portugal: setting the record straight*” Disponible en: <https://transformdrugs.org/drug-decriminalisation-in-portugal-setting-the-record-straight/> (Septiembre, 2019)

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ “*Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay*” International Journal of Drug Policy Volume 25, Issue 4, July 2014, Pp. 727-735. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S095539591400139X> (Septiembre, 2019)

1. Uruguay

a) Descripción de la política pública de Uruguay

La entrada en vigencia de la ley¹⁸ uruguaya que busca el control estatal y la regulación de la comercialización y distribución de la marihuana no implica que el gobierno promueva su consumo. Muy por el contrario, busca la regulación del mercado de dicha droga a través del control de este estupefaciente por parte del Estado, con el objeto de proteger a la ciudadanía de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico.

Junto a ello, se busca proteger a la ciudadanía de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico¹⁹, estableciendo que el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de “importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados”²⁰.

Para ello, se crea una nueva institucionalidad: En cumplimiento de lo anterior, el Proyecto de Ley propone la creación de una nueva institucionalidad: “el Instituto de Regulación y Control de Cannabis”, el cual tendrá a su cargo la regulación y fiscalización de las actividades de plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y expendio de dicho estupefaciente.

Se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud con las siguientes finalidades:

- Regular las actividades de plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y expendio de cannabis
- Promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y los daños asociados al uso problemático de cannabis
- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley²¹.

En lo relativo al consumo, la nueva normativa amplía el catálogo de conductas permitidas respecto a lo que denomina “cannabis de efecto psicoactivo”, estableciendo nuevas excepciones de responsabilidad penal ya sea para el consumo recreacional o terapéutico, otorgando de paso, mayor certeza jurídica al eliminar la discrecionalidad judicial en la calificación de la hipótesis del consumo personal por parte del Poder Judicial

Al respecto, la ley autoriza la plantación, cultivo y cosecha doméstica de un máximo de seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo, destinadas para consumo personal o compartido en el hogar.

Respecto al volumen de marihuana cosechada, la norma establece que pueden cosecharse un máximo de 480 gramos anuales.

La prescripción de dicho gramaje se relaciona con el hecho de que la norma uruguaya en comento también permite la compra de 40 gramos mensuales de cannabis de efecto psicoactivo en farmacias

¹⁸ Ley Nº 19.712 de Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de la marihuana”. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013> (Septiembre, 2019).

¹⁹ Al respecto, el artículo 4º señala que “La presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado”.

²⁰ Ley Nº 19.712. *Op Cit.* Artículo 2º.

²¹ *Ibidem.* Artículo 18.

autorizadas y, debido a que la planta solo puede cosecharse una vez al año, los 480 gramos equivalen a lo que un individuo puede comprar de forma lícita durante doce meses.

Finalmente, es necesario señalar que, para efectos del presente informe, las conductas permitidas por la normativa han sido clasificadas y agrupadas en tres apartados, según sea la naturaleza de la conducta permitida.

Un detalle de esto, se ve en la tabla 1 (en página siguiente).

Tabla 1. Conductas permitidas por la ley de drogas de Uruguay

INDUSTRIALIZACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN²²	CONSUMO PERSONAL DE CANNABIS	CONDUCTAS REFERIDAS AL EXPENDIO
<p>1. Industrialización de cannabis psicoactivo para uso farmacéutico</p> <p>Ley contempla como conducta permitida la plantación, cultivo, cosecha, y acopio de cannabis con uso psicoactivo para fines de investigación, así como la industrialización de éste para uso farmacéutico.</p> <p>Para poder realizar las acciones descritas, se requeriría la autorización previa del IRCCA, por tanto, todo lo relacionado a la plantación, cultivo, cosecha, industrialización y expendio de cannabis psicoactivo quedará bajo el control directo de esta Institución²³.</p>	<p>1. Plantación, cultivo y cosecha doméstica</p> <p>En esta materia se permite la plantación, cultivo y cosecha doméstica de plantas de cannabis de efecto psicoactivo destinados al consumo personal o compartido en el hogar, con las siguientes restricciones:</p> <p>a) Se autoriza la plantación y cultivo doméstico de un máximo de seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo.</p> <p>b) Se autoriza la cosecha de un máximo de 480 gramos anuales provenientes del máximo permitido de plantas de cannabis de efecto psicoactivo establecidas en el numeral a)²⁴.</p>	<p>Expendio de cannabis psicoactivo por establecimientos farmacéuticos.</p> <p>Al respecto, se permite que el IRCCA otorgue licencias de expendio de cannabis psicoactivo a farmacias, ya sea para consumo personal de los individuos o bien para uso medicinal, con las siguientes restricciones:</p> <p>a) El expendio de cannabis psicoactivo no podrá superar los 40 gramos mensuales por usuario. Ello implica que el porte máximo permitido es de dicha cantidad, por cuanto se entiende destinada al consumo personal.</p> <p>b) En el caso de uso medicinal de cannabis psicoactivo, su expendio requerirá de la presentación de una receta médica²⁵.</p>

Fuente: Elaboración BCN en base a legislación uruguaya

²² En esta materia se regulan tres conductas, las dos primeras corresponden a cannabis de uso psicoactivo y la tercera a cannabis de uso no psicoactivo.

²³ Ley N° 19.712. *Op Cit.* Artículo 5° letra A.

²⁴ Considerando que la cosecha de esta planta se da solo una vez en el año, el gramaje máximo autorizado de 480 gramos, se condice con lo señalado en el inciso tercero del artículo 5°, letra G, por el cual se autoriza el expendio de un máximo mensual de 40 gramos de cannabis por usuario.

²⁵ Ley N° 19.712. *Op Cit.* Artículo 5°. Letra G, incisos primero a tercero.

INDUSTRIALIZACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN ²⁶	CONSUMO PERSONAL DE CANNABIS	CONDUCTAS REFERIDAS AL EXPENDIO
<p>2. Industrialización de cannabis psicoactivo con fines distintos a la investigación científica y a la elaboración de productos terapéuticos de utilización médica</p> <p>La segunda hipótesis permitida refiere a la plantación, cultivo y cosecha de cannabis psicoactivo, así como su industrialización y expendio, más allá de los casos ya establecidos, en que su finalidad sea realizar investigaciones científicas, o bien, elaborar productos terapéuticos de utilización médica.</p> <p>Tal como en el caso anterior, para realizar dichas actividades se debe contar con autorización previa del IRCCA²⁷.</p>	<p>2. Plantación, cultivo y cosecha realizados por clubes de membresía</p> <p>El consumo personal tiene una segunda variable dada por la hipótesis de que un grupo de personas obtenga la autorización para formar un club de membresía, con el objeto de plantar, cultivar y cosechar cannabis de uso psicoactivo. Para este caso, la norma también contempla ciertas restricciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sólo pueden autorizarse clubes de membresía que cuenten con un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco socios. Una vez autorizados, el club de membresía podrá plantar un máximo de noventa y nueve plantas de cannabis de uso psicoactivo. Asimismo, sólo podrán obtener como producto de la recolección de la plantación un máximo de acopio anual proporcional al número de socios, de acuerdo a las restricciones para la cosecha doméstica de cannabis psicoactivo señaladas en el punto anterior. Los clubes de membresía serán controlados por el IRCCA²⁸. 	
<p>3. Industrialización de cannabis no psicoactivo</p> <p>También se contempla la posibilidad de realizar actividades relacionadas con la plantación, cultivo, cosecha, industrialización y comercialización de cannabis de uso no psicoactivo, comúnmente denominado "cáñamo".</p> <p>En este caso, las autorizaciones para realizar plantaciones o cultivos de cáñamo quedarán en manos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el cual ejercerá el control sobre éstas²⁹.</p>		

b) Evaluación

²⁶ En esta materia se regulan tres conductas, las dos primeras corresponden a cannabis de uso psicoactivo y la tercera a cannabis de uso no psicoactivo.

²⁷ Ley N° 19.712. *Op Cit.*. Artículo 5°, letra B.

²⁸ *Ibide*. Artículo 5°, letra F.

²⁹ *Ibidem*. Artículo 5°, letra C, incisos primero y segundo.

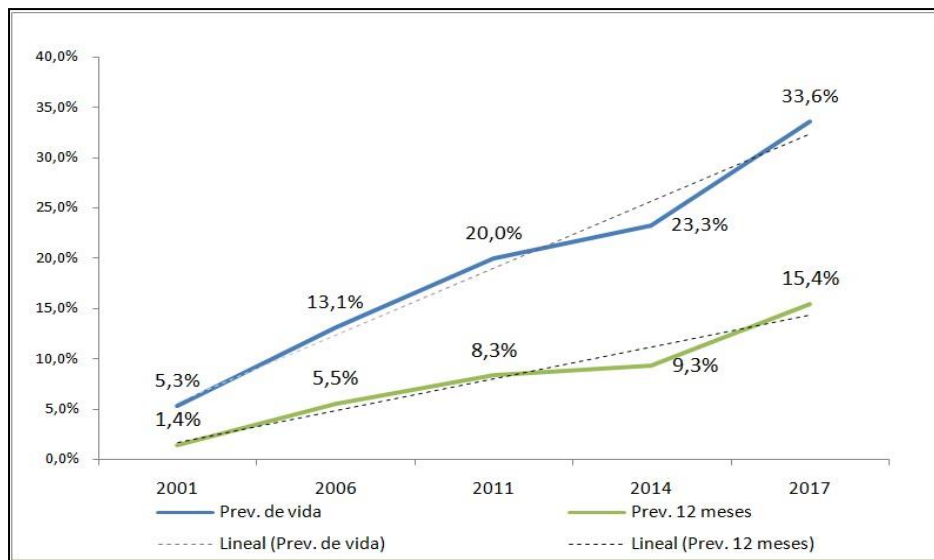
- **Evolución del consumo en Uruguay**

De acuerdo a un artículo publicado en 2018 por Monitor Cannabis Uruguay,³⁰ existen cinco registros generales de consumo de drogas en Uruguay. Por una parte, la Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas aplicadas por el Observatorio Uruguayo de Drogas, (2001, 2006, 2011 y 2014); a las cuales se suma el instrumento de 2017 a cargo del Monitor Cannabis.

En conjunto, estas encuestas muestran un aumento sostenido del consumo durante la década del 2000. La evolución de las prevalencias de año y de vida de consumo de cannabis muestran una tendencia creciente a lo largo de los años, como se muestra en el Gráfico 2. Asimismo, en 2017 se produce un alza considerable respecto a 2014.

Sin embargo, el citado estudio lee los datos de la siguiente forma: en palabras del estudio “tres años después de iniciada la regulación [del mercado de cannabis, habilitando el acceso legal a través de cultivo doméstico, clubes de cannabis o dispensación en farmacias], la evolución de la prevalencias de cannabis presentan un incremento que no es extraordinario con respecto a la tendencia”.

Gráfico 2: Evolución prevalencia vida y año, cannabis. Período 2001 – 2017



Fuente: Monitor Cannabis Uruguay, 2018.

³⁰ “Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados”. *Op. Cit.*

- ¿Quiénes impulsan el crecimiento del consumo de cannabis?

En este nuevo contexto cabe preguntarse: ¿quiénes son los usuarios que impulsan el crecimiento de las prevalencias del cannabis en esta última medición

Antes de 2014, las personas que usaban cannabis en Uruguay tenían un perfil muy marcado: eran principalmente varones jóvenes

A partir de 2014 se acentúa una tendencia que comenzaba a perfilarse en años anteriores: aumenta la proporción de mujeres, (véase tabla 2) y mayores de 35 años (véase tabla 3), lo que es interpretado por el estudio como la incorporación de nuevas poblaciones al mercado de cannabis y la permanencia de los usuarios que transitan hacia la adultez, aumentan la base de personas usuarias y explica en parte el aumento registrado por la última encuesta de consumo de 2017.

Tabla 2. Evolución prevalencia año cannabis, según sexo. Período 2014 – 2017

Categoría	2014	2017	Variación %
Hombre	12,5%	19,0%	52,0%
Mujer	6,4%	12,2%	90,6%
General	9,3%	15,3%	64,5%

Fuente: Monitor Cannabis Uruguay, 2018.

Como se observa, mientras el aumento en hombres es de levemente superior al 50%, la prevalencia de las mujeres se alza prácticamente el doble entre 2014 y 2017, pasando de 6,4% a 12,2%.

Tabla 3. Evolución prevalencia año cannabis, según grupo etario. Período 2014 – 2017

Categoría	2014	2017	Variación %
15-18	14,8%	20,7%	39,9%
19-24	23,1%	36,1%	56,3%
25-34	15,2%	25,0%	64,5%
35-44	5,5%	13,3%	141,8%
45-54	2,1%	4,6%	119,0%
55-65	0,6%	1,9%	216,7%
General	9,3%	15,3%	64,5%

Fuente: Monitor Cannabis Uruguay, 2018.

Por su parte, la tabla muestra que la variación porcentual entre 2014 y 2017 es inferior al promedio general (64,5%) hasta los 35 años, a partir de esa edad dicha variación de la prevalencia es muy alta.

De este modo –sostiene el estudio- “para el cannabis específicamente, observamos que buena parte de la explicación de ese aumento está dado por grupos tradicionalmente minoritarios entre los usuarios de cannabis: las mujeres y los mayores de 35 años crecieron por encima del promedio, mientras que los varones jóvenes crecieron por debajo del promedio”.

Otro argumento esgrimido para señalar que el aumento no es notoriamente alto dice relación con el comportamiento de otras drogas. Se señala que “como también sucede con la cocaína, la medición de

2014 mostró una leve desaceleración en el incremento del consumo para ambas drogas que luego vuelve a la línea de tendencia en la medición 2017. En el caso de la cocaína, la medición para 2014 muestra una prevalencia de vida de 6,8% y la medición de 2017 aumenta a 11,4%. Por tanto, la evolución de ambas sustancias muestra un comportamiento similar aún cuando una está dentro de un régimen legal de regulación y la otra de prohibición”.

De este modo, “en el caso de Uruguay, el consumo de drogas como el cannabis y la cocaína ha aumentado en los últimos años, aunque la primera sustancia ha pasado a estar regulada mientras que la otra continúa en el régimen de prohibición”.

Finalmente, se argumenta que “a nivel internacional, las prevalencias de consumo de cannabis han aumentado tanto en países con regímenes prohibicionistas como en países con experiencias de regulación”³¹.

2. Canadá

a) Descripción de la política pública

La normativa canadiense en torno a la producción y consumo de marihuana³² funciona del mismo modo que en Uruguay, siendo su propósito central la concentración estatal del mercado de dicha sustancia, tanto en materia de producción, distribución y consumo.

A ello suma el aumentar el acceso a tratamiento y expandir alternativas de tratamiento e invertir en educación y prevención.

El Estado entrega licencias de producción al empresariado privado, las cuales deben cumplir con estrictas medidas en relación a la seguridad y la calidad de los productos.

La venta se encuentra regulada por normas locales, siendo cada uno de los estados regionales canadienses los encargados de determinar el número y localización de los locales de expendio de marihuana.

Finalmente, en materia de aranceles, el 75% de los impuestos recaudados por la venta pertenece a los estados³³.

Restricciones respecto al consumo

- Solo disponible para mayores de 18 años
- El límite máximo de compra es de 30 gramos.
- Se autoriza el cultivo en los hogares, pero con un máximo de cuatro plantas.
- La posesión no puede ser superior a los 30 gramos.

³¹ *Ibidem*.

³² Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-24.5/> (Septiembre, 2019)

³³ “Canada Legalises Cannabis – What you need to know”. *Transform Drugs*. Disponible en: <https://transformdrugs.org/canada-legalises-cannabis-what-you-need-to-know/> (Septiembre, 2019).

Normas de prevención

- Prohibir anuncios publicitarios, mercadeo y patrocinios
- Mostrar claramente información del producto en etiquetas y empaçado.

b) Evaluación

La encuesta de consumo de cannabis del segundo trimestre de 2019³⁴- realizada una vez transcurridos tres meses de la entrada en vigencia de la reforma legal- entrega estadísticas comparativas entre 2018 y 2019

Como se observa en la tabla 4, el consumo se expande, especialmente entre hombres (la prevalencia de vida aumenta de 16 a 22%, es decir, registra un alza de 35% para ese grupo).

Tabla 4: Consumo marihuana en Canadá, 2018 y 2019. Prevalencia vida.

Consumo Marihuana	2018	2019
15 años o más	14%	18%
Hombres	16%	22%
Mujeres	13%	13%

Fuente: Elaboración BCN en base a datos de *National Cannabis Survey*

Asimismo, de la lectura de la tabla 5 se observa la importante disminución del acceso a esta droga por la vía ilegal o acudiendo a amigos o familiares.

Tabla 5: Fuente de adquisición de marihuana en Canadá 2018 - 2019

Consumo Marihuana	2018	2019
Vía legal	23%	47%
Vía amigos/familia	47%	37%
Vía ilegal	51%	38%

Fuente: Elaboración BCN en base a datos de *National Cannabis Survey*

3. Washington y Colorado

Recientemente, en diversos estados de Estados Unidos se ha permitido el consumo legal de marihuana bajo reglas similares a los casos de Canadá y Uruguay; esto es, concentrando los gobiernos federados la producción, y distribución de este estupefaciente.

Si bien no se han encontrado evaluaciones para estos casos, a continuación la tabla 6 entrega los principales aspectos de la regulación establecida para los casos de Colorado y Washington, estados

³⁴ Disponible en: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190815/dq190815a-eng.htm> (Septiembre, 2019).

que han sido sindicados como los más relevantes tanto por el período de implementación de la normativa como el volumen poblacional de éstos³⁵.

Tabla 6: Normas relativas a la producción, distribución y consumo legal de cannabis. Estados de Colorado y Washington

	COLORADO	WASHINGTON
Organismo regulador	Departamento de Ingresos de Colorado (CDR)	Junta de Control de Licores del Estado de Washington (LCB)
Definición de cannabis (minorista)	Todas las partes de la planta, semilla, resina extraída de cualquier parte de la planta, y cada compuesto, fabricación, sal, derivado, mezcla o preparación de la planta, sus semillas o su resina, incluido el concentrado de cannabis, que se cultiva, fabrica, distribuido o vendido por un establecimiento minorista de cannabis con licencia. No incluye cáñamo industrial.	Todas las partes de la planta con una concentración de THC superior al 0,3% en peso seco; las semillas de los mismos; la resina extraída de cualquier parte de la planta; y cada compuesto, fabricación, sal, derivado, mezcla o preparación de la planta, sus semillas o resina.
Definición de producto minorista de cannabis (infundido)	Cannabis concentrado minorista y productos de cannabis minorista que se componen de cannabis minorista y otros ingredientes y están destinados para su uso o consumo, como, entre otros, productos comestibles, ungüentos y tinturas	Productos que contienen cannabis o extractos de cannabis y están destinados para uso humano. El término "productos infundidos con cannabis" no incluye el cannabis utilizable.
Cantidad de posesión personal	28,5 g	28,5 g
Sanciones por posesión personal no autorizada.	Delito menor de drogas, multa de hasta U\$ 100	Delito menor, hasta U\$ 1.000 de multa o hasta 90 días de encarcelamiento en la cárcel
Cultivo en casa para consumo personal e intercambio inmediato.	6 plantas, solo 3 en flor	No permitido
Edad mínima	21	21
Limitación de transacciones minoristas	28,5 g de cannabis o su equivalente en productos de cannabis minoristas para residentes de CO. Hasta una cuarta parte de esa cantidad para residentes fuera del estado	28,5 g de cannabis utilizable, 453,5 g de producto con cannabis en forma sólida, 7 g de extracto con cannabis para inhalación y 2,13 l de producto con cannabis en forma líquida
Tamaño de porción definido para productos infundidos	10 mg de THC por porción	10 mg de THC por porción
Límites de potencia	No especificado	Una sola unidad de extracto infundido con cannabis para inhalación no puede exceder 1 g
Requisitos de residencia	Algunos para consumo (los residentes no estatales pueden comprar ¼ cantidad de residentes) Sí para licencias (mínimo 2 años)	No se especifica Ninguno para consumo
Registro de usuarios para uso no médico	Ninguna	Sí para licencias (mínimo 3 meses)
Consumo público	No hay consumo "abierto y público". Zonas libres de humo incluidas. Delito menor de drogas de U\$ 100 multa y servicio comunitario 24 h	Ninguna Es ilegal usar cannabis a la vista del público en general
Cultivo al aire libre	Permitido	Definido como cannabis minorista, pero debe infundirse en otros productos. El procesamiento en el hogar no está permitido
Cultivo comercial	Instalaciones de cultivo de cannabis con licencia.	Permitido
Procesamiento comercial	Instalaciones de cultivo de cannabis con licencia e instalación de fabricación minorista de productos de cannabis con licencia	Productor de cannabis con licencia
Puntos de venta comerciales	Tienda de cannabis minorista con licencia	Procesador de cannabis con licencia para la venta de cannabis a minoristas

³⁵ "Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay" *Op. Cit.*

Impuestos	Impuesto especial del 15% desde el cultivo hasta el procesamiento o la venta minorista	No se especifica
	Impuesto al consumo del 10% sobre la venta, además de cualquier impuesto sobre las ventas local o estatal existente	Impuesto especial del 25% en cada etapa de las ventas (productor a procesador, minorista a cliente)
Tarifas	U\$ 2.750 productores y procesadores de aplicaciones	La licencia de productor-procesador puede evitar un nivel
	U\$ 5.000 minoristas de aplicaciones	U\$ 250 productores, procesadores y minoristas de aplicaciones
	Renovación anual de U\$ 2750 para productores y procesadores	Renovación anual de U\$ 1000 para productores, procesadores y minoristas
	Renovación anual de U\$ 3750 para minoristas	Cargos adicionales por verificación de antecedentes y solicitud de licencia comercial local
Investigaciones de antecedentes	Sí, verificación de antecedentes penales e información financiera. Se requieren huellas digitales	Sí, verificación de antecedentes penales e información financiera. Se requieren huellas digitales
Límites de producción y distribución.	Hasta octubre de 2014, los establecimientos deben cultivar al menos el 70 por ciento del cannabis que venden y vender no más del 30 por ciento de lo que cultivan a otros puntos de venta.	Los productores, procesadores y minoristas están limitados a 3 licencias, ya no se les permite tener más del 33 por ciento de las licencias permitidas en ningún condado o ciudad
	Los productores están limitados a tres tipos diferentes: el Tipo 1 no tiene más de 3600 plantas; El tipo 2 no tiene más de 6000 plantas; El tipo 3 no tiene más de 10.200 plantas.	Los productores están limitados a tres niveles diferentes: el Nivel 1 es menor a 2000 pies cuadrados; El nivel 2 es de 2000–10,000 pies cuadrados; El nivel 3 es de 10,000 a 30,000 pies cuadrados
Horario de distribución	No se puede vender, servir, distribuir o iniciar el transporte entre las horas de 12 a 8 a.m. de lunes a domingo	Límite máximo de licencias minoristas emitidas por LCB en función de la población. Actualmente en 334
Regulaciones de empaque y etiquetado	Sí: cantidad, tamaño de la porción, ingredientes, potencia.	Los establecimientos no pueden ubicarse a menos de 1000 pies de ciertas zonas preexistentes (escuelas, parques infantiles, etc.)
Etiquetas de advertencia del producto de efectos sobre la salud	si	No hay prohibiciones locales, pero las ordenanzas de zonificación y salud pueden regular aún más el mercado
Embalaje a prueba de niños	Requerido para la venta final de productos minoristas de cannabis	No se puede vender cannabis o parafernalia entre las 12 y las 8 a.m.
Muestras minoristas gratis	Prohibido regalar cannabis minorista o productos de cannabis minorista a un consumidor por cualquier motivo	si
Advertencias publicitarias	No se pueden hacer declaraciones engañosas o de seguridad	Requerido para productos con infusión de cannabis destinados a ser comidos, tragados o inhalados
Ventas por internet	Prohibido	si
Sistemas de seguridad	Requerido y detallado	Los minoristas no pueden proporcionar muestras gratuitas a los clientes
Monitoreo y evaluación	Sí, requerido por ley para que el Departamento de Salud monitoree los efectos de la ley sobre la salud cada dos años a partir de 2015	Sí, Bajo las siguientes reglas: Fondo dedicado al cannabis administrado por la Junta Estatal de Control de Licores. U\$ 125 mil para la encuesta de uso saludable; U\$ 50 mil para informes sociales y de salud; U\$ 5 K a UW para educación de cannabis basada en la web; U\$ 1.5 M para la Junta Estatal de Control de Licores; resto: 15% para tratamiento farmacológico; 10% para educación sobre drogas; 1% para investigación universitaria estatal; 50% para el Plan de Salud de Washington; 5% a atención comunitaria de salud; 0.3% al programa de construcción de puentes; resto al Fondo General

Fuente: OEA

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)