



“Lo que dejó la legalización del Cannabis en Canadá”

Ileana Arduino

Marcos Torti Iermi

Integrantes de RESET- Política de Drogas y Derechos Humanos

Presentación

A continuación, presentaremos una traducción libre del informe “Legalización del Cannabis – A un año” publicado el día 17 de octubre de 2019 por la Fundación en Política de Drogas “Transform”, una organización no gubernamental con sede en Reino Unido, dedicada a reducir los riesgos asociados con las drogas, promover políticas basadas en evidencia y mejorar la vida de las personas perjudicadas por las leyes ineficaces de drogas.

I. Sobre la “Cannabis Act”

Previo a comenzar con el informe, reseñaremos algunos de los puntos base referidos a la sanción de la “Cannabis Act” que fuera efectiva desde el día 17 de octubre de 2018 en Canadá. Esta ley creó un marco legal estricto para controlar la producción, distribución, venta y posesión de cannabis en todo Canadá.

Entre los fines de la regulación, se pueden identificar: restringir el acceso de los jóvenes al cannabis, proteger a los jóvenes de promociones o incentivos para consumir cannabis, proteger la salud pública a través de estrictos requisitos de seguridad y calidad de producto, reducir la carga sobre el sistema de justicia penal, prever la producción legal de cannabis para reducir actividades ilegales, permitir a los adultos poseer y acceder al cannabis legal regulado y de calidad controlada y aumentar la conciencia pública sobre los riesgos para la salud asociados con el cannabis.

Asimismo, la ley establece que: el cannabis será producido por compañías privadas bajo licencia gubernamental; la distribución y venta minoristas se hará en tiendas legales reguladas por las provincias; se podrá cultivar hasta 4 plantas de cannabis por residencia para uso personal; la edad mínima de compra y consumo es de 18 años; se podrá poseer hasta 30 gramos de cannabis legal; el gobierno indultará a personas condenadas por posesión de cannabis.



II. Un año de regulación del cannabis en Canadá¹

Un año atrás, Canadá legalizó el uso de cannabis con fines recreativos. ¿Qué podemos aprender de esa experiencia, y cómo debería Canadá desarrollar su política de cannabis para mejorar los resultados en toda la sociedad? Este informe describe lo ocurrido este primer año y los próximos pasos a considerar.

Se cumple un año desde que Canadá reguló el acceso al cannabis para uso recreativo, convirtiéndose en el segundo país después de Uruguay, y el primer país del G7 (sin considerar las regulaciones estatales que vienen haciéndose en Estados Unidos, por fuera de la jurisdicción federal). Si bien el acceso legal al cannabis ya estaba disponible para fines médicos, esto marcó un cambio en la política de criminalización de la droga respecto de las personas usuarias en un país de casi 40 millones personas.

El gobierno canadiense fijó tres metas claves de la regulación: la protección de la salud pública, de la población joven y la reducción de la criminalidad asociada al mercado ilegal. La reforma estuvo basada en años de evidencia que muestran que la ilegalización del cannabis no impidió el aumento en el consumo y se relaciona con una gama creciente de riesgos como la mayor fortaleza y empoderamiento de organizaciones criminales.

Históricamente, las provincias canadienses han desarrollado sistemas separados para regular la venta de alcohol, y de modo similar ocurrió con el cannabis. Como resultado, un "mosaico" de modelos regulatorios han surgido en todo el país. Algunas provincias han tenido más éxito que otras y muchas han experimentado problemas de ejecución durante la primera etapa de implementación. Es importante aclarar que la ley solo permite, en el primer año, la venta de cannabis y aceites a base de hierbas. La venta de cannabis en "comestibles" y los concentrados están sujetos a regulaciones separadas y saldrán a la venta a finales de este año, en la fase 2 de implementación.

Establecer un mercado regulado completamente nuevo - dirigido a desplazar un mercado ilegal ya bien establecido - fue un desafío único. Mientras que algunos plantearon como preocupación que la intensidad de la regulación del cannabis ralentizó la participación en el nuevo mercado legal, otros permanecen preocupados por la comercialización progresiva. Inevitablemente va a tomar tiempo para

¹ Traducción libre del Informe "Cannabis legalisation in Canada – One year on" de la Fundación en Política de Drogas "Transform" publicado originalmente en: <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2019/10/Canada-1-Year-on-Briefing-2019.pdf>.



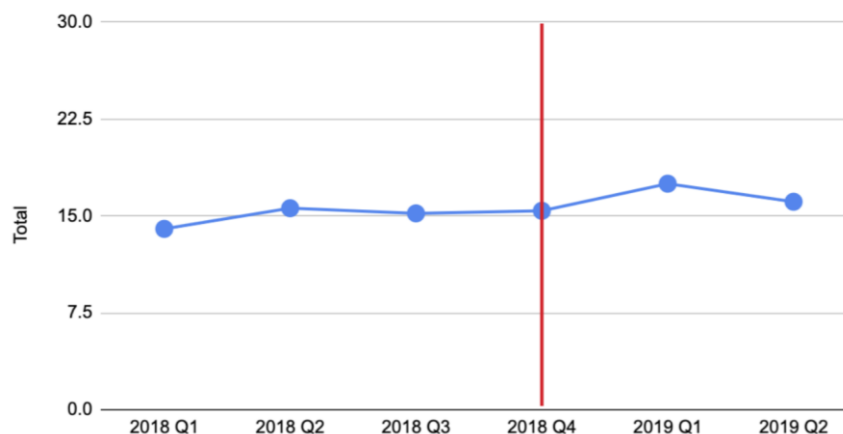
que el nuevo sistema se asiente y puedan resolverse los problemas emergentes que vayan registrándose. A medida que se reúna evidencia, la política irá cambiando y evolucionando, a través del aprendizaje compartido entre las provincias. Este informe revisa los primeros datos desde la legalización y los considera a la luz de las lecciones aprendidas en otros países, a las que los canadienses podrían recurrir.

III. Cambios: ¿Cuántos canadienses consumen cannabis?

Desde principios de 2018 el Estado canadiense implementa la Encuesta Nacional de Cannabis, que recolecta datos sobre consumo y adquisición de la sustancia. Esto permite monitorear cambios relacionados con las conductas antes y después de la legalización. Los datos de encuestas nacionales anteriores muestran una larga historia de altos niveles de consumo de cannabis en Canadá. El uso ha estado creciendo desde 2012 - 2013 (4 o 5 años antes de la regulación legal que garantiza acceso al mercado para uso recreativo), en todos los grupos etarios, exceptuando una reducción contrastante en el uso entre los jóvenes de 15 a 17 años de edad.

Vale aclarar que las Encuestas incluyen información sobre usuarios con fines recreativos y fines medicinales/terapéuticos. En el cuarto trimestre de 2018, un poco menos de la mitad de los consumidores de cannabis reportaron hacerlo sólo con fines recreativos. Sin embargo, más de la mitad de los que declararon que usaban el cannabis por razones puramente médicas carecía de la documentación requerida para comprar cannabis legalmente, lo que significa que habrían estado accediendo al mercado ilegal, antes de octubre de 2018.

Porcentaje total de canadienses que se reportan usuarios de cannabis en los últimos tres meses

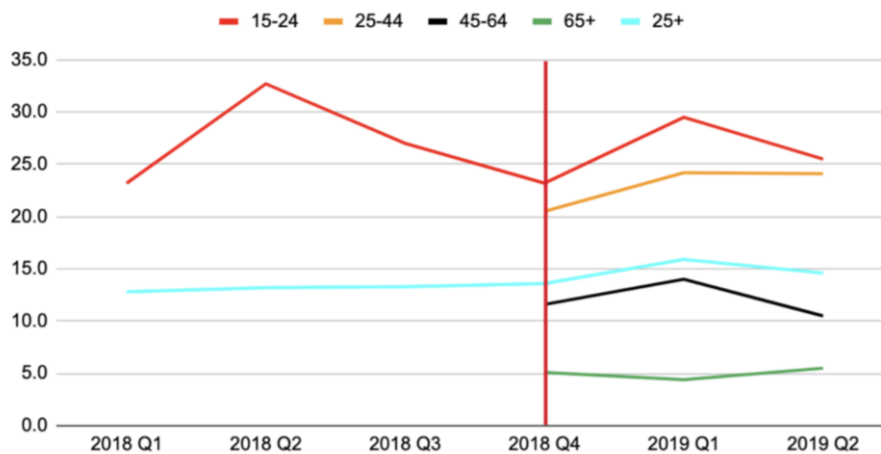




Los datos de la encuesta sugieren que la prevalencia de uso de cannabis se mantuvo estable desde la reforma de octubre de 2018. Después de un pequeño incremento en el primer trimestre de 2019, el consumo reportado bajó a los niveles registrados con anterioridad a octubre de 2018. Hay alguna evidencia de que aquellos que consumían cannabis antes de la regulación, están consumiendo más. La información del primer trimestre de 2019 indica que el número de consumidores ocasionales aumentó respecto del mismo trimestre de 2018. Los que informaron consumir cannabis “una o dos veces” en el pasado aumentaron de 4.3% a 5.8%, mientras que quienes se reportaron como usuarios semanales, aumentaron de 2.4% a 3.6%. Esto podría obedecer también a un efecto “novedad” y a cambios en la honestidad de las respuestas luego de sancionada la nueva ley. No cabe duda que la información a mayor plazo proporcionará una imagen más clara.

IV. Edad de los usuarios de cannabis en Canadá

Porcentaje total de canadienses que reportan uso de drogas en el último trimestre según grupo etario



En el primer trimestre de 2019, la encuesta registró un aumento en el número de nuevos usuarios respecto de la cantidad de usuarios registrados en el mismo trimestre del año anterior, pasando de 327.000 en el primer trimestre de 2018 a 646.000 en el primer trimestre de 2019. Esto representó un 12% del total de usuarios más en el mismo período, pero como dato interesante, más de la mitad de ellos tenía 45 años de edad o más.

Esto significa que una quinta parte de los consumidores de 45 años o más (331.000 en total) refirieron consumir cannabis por primera vez a inicios de 2019. El aumento real, comparado con la representación de ese grupo etario en el trimestre anterior, fue relativamente pequeño. Como se señaló



antes, las informaciones que surgen de encuestas autoadministradas y la información de antes y después de la legalización deben ser tratadas cautelosamente. Sin embargo, la información sugiere que la “novedad” en torno a la legalización del cannabis, y la mayor disponibilidad, anima al consumo en este grupo etario, al menos en el seguimiento de los primeros meses de la reforma.

El aumento observado en el grupo de 15 a 24 años de edad en el primer trimestre de 2019 contra el trimestre anterior (que fue tomado por algunos comentaristas como un signo de que la legalización aumenta el consumo en usuarios jóvenes) necesita ser considerado en un contexto más amplio. Lo niveles de consumo en este grupo, de hecho, se mantuvieron más bajos que en el segundo trimestre de 2018, y subsecuentemente, cayó en línea con el consumo general. Esto nuevamente resalta los riesgos de asumir conclusiones en base a datos de corto plazo como los disponibles hasta el momento.

Dado que, hasta ahora solo se cuenta con dos encuestas trimestrales posteriores a la entrada en vigencia de la ley, es difícil adoptar conclusiones definitivas aún. Será importante mantener una adecuada recolección de información y sistemas de encuesta para que la política y los modelos de regulación puedan responder efectivamente a los problemas que puedan surgir. También es importante tener presente lo que los datos de prevalencia no nos dicen. Los datos de prevalencia contienen información limitada acerca de qué o por qué la gente está consumiendo. Por lo tanto, son un indicador imperfecto sobre impactos en la salud (positivos o negativos) en una cierta población. Una revisión más amplia de indicadores de salud requiere datos a largo plazo para poder hacer afirmaciones claras respecto del impacto de la política.

V. Una transición lenta del establecido mercado ilegal al nuevo mercado legal

Más allá de la gran proporción de canadienses consumidores que indicaron que ellos se moverían hacia el mercado legal, el cambio está siendo mucho más lento de lo que se esperaba. Según las autoridades sanitarias de Canadá, la venta de cannabis seco fue cinco veces mayor en julio de 2019 que en julio de 2018 (cuando sólo el cannabis medicinal era legal). Las ventas de aceite de cannabis se duplicaron en el mismo tiempo.

Llamativamente, las ventas de cannabis con fines medicinales registradas en julio de 2019 fueron más bajas que el total de las registradas en julio de 2018, sugiriendo que, al menos parte de los que antes accedían a la sustancia con apoyo en documentación requerida para su uso médico, ahora están accediendo en el mercado de uso recreativo, que no tiene requerimiento de documentación alguna.



Determinar más precisamente qué porción del mercado ilegal está siendo reemplazada por mercado legal, es problemático. Como ya señalamos, la información suministrada en reportes de usuarios podría estar basada en prejuicios en reportar un suministro ilegal.

Incluso antes de la legalización había diversos puntos de venta (ya sean locales o por internet) que vendían ilegalmente cannabis con fines medicinales, al menos tolerado parcialmente en muchos casos. Esta distinción borrosa entre legal, cuasi legal (informal/tolerado/mercado gris de proveedores de la era pre-legalización pero aún operativos) y el mercado ilegal han generado un alto grado de confusión que afecta las respuestas suministradas en las encuestas. Y mientras la escala de ventas de cannabis con fines recreativos es relativamente fácil de medir (9.747 kilos de cannabis seco y 5.558 litros de aceite de cannabis fueron vendidos en julio de 2019), estimar la dimensión del mercado ilegal y cuasi legal es mucho más dificultoso.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cannabis, el porcentaje total de usuarios que reportó haber obtenido cannabis del mercado ilegal cayó del 51% al 38% entre el primer trimestre de 2018 y el mismo período de 2019.

Vale la pena señalar que de la Encuesta Nacional participan personas desde los 15 años de edad, aunque la ley prohíbe la venta de cannabis a menores de 18 años de edad, o 19, según las restricciones en las distintas provincias. La solidez de la información en este punto ha sido muy cuestionada, particularmente en lo que concierne a la diferencia entre la cantidad de personas que respondía haber accedido legalmente antes de la legalización con fines recreativos, excediendo la cantidad de personas registradas legalmente conforme la regulación vigente que sólo permitía acceso con fines medicinales. Basado en información de las autoridades sanitarias sobre ventas legales, Michael Brown de la Universidad de Brock estima que la venta a través del mercado legal de cannabis medicinal y recreativo representa alrededor de un tercio del mercado total.

La migración de los usuarios hacia el mercado legal es notablemente más lenta en algunas áreas que en otras. La variedad de sistemas de regulación entre las distintas provincias implica que los ritmos de la implementación varíen significativamente. Alberta y New Brunseick, por ejemplo, registran un aumento de ventas per cápita cuatro veces mayor que British Columbia, conocida por su lanzamiento de “Tiendas Lentas” (con licencia legal) así también como por la persistencia del mercado gris que



provee a sectores informales. Ontario era una provincia lenta para establecer un mercado minorista y optaron por asignar licencias por sorteo (un enfoque que produjo problemas importantes hasta ahora, incluida la falta de oferta). En comparación, Alberta tiene operativos alrededor de 300 puntos de venta. El problema de disponibilidad se ve agravado por cuellos de botella en la provisión dentro del mercado legal.

Hasta ahora, parecen haber sido insuficientes las medidas para atraer a las personas que ya tienen asegurado el suministro, hacia los mercados legales. El cannabis sigue siendo considerablemente más barato en el mercado ilegal. Conforme encuestas del tercer trimestre de 2019, el costo de un gramo de cannabis en el mercado legal es de \$10.23 y en el mercado ilegal \$5.59. El precio promedio disminuyó marginalmente respecto del segundo trimestre 2019 (\$10.65) pero también continuó bajando el precio en el mercado ilegal.

Se ha sugerido que esta lentitud en la absorción por parte del mercado legal es consecuencia de las estrictas regulaciones y controles que no tientan a los consumidores, quienes ya tienen vínculos de confianza en los mercados ilegales. Así como las regulaciones estrictas en torno a prácticas de marketing y embalaje han sido elogiadas desde el punto de vista de la salud pública, algunos comentaristas cuestionaron si, con una publicidad tan presente del alcohol, esto no ha "relegado [al cannabis] al margen".

Las dinámicas del nuevo mercado son consecuencia de múltiples factores, incluidas variables económicas y culturales largamente independientes de la ley y las políticas públicas. Mientras que no es irrazonable sugerir que el aumento de disponibilidad de cannabis legal y la remoción de barreras legales y estigmas criminalizantes, podrían explicar el aumento inicial en el primer trimestre post-legalización, es probable que como mínimo haya otros factores paralelos en juego.

La "novedad" del cannabis disponible legalmente, combinada con la cobertura mediática acerca de la legalización pudo haber animado a experimentar a individuos en el uso recreativo. Otro factor puede ser que los individuos se encuentren más cómodos reportando un consumo recreacional, dado que ya no está criminalizado. Cuantificar estos efectos es muy difícil, pero comparando con el análisis prospectivo y retrospectivo de encuestas pre-legalización en el Estado de Washington sugiere que dichos efectos podrían existir.



VI. Lecciones, riesgos y desafíos

VI. a. Justicia social y equidad

Desafortunadamente, la justicia social y las políticas de equidad en la Ley de Cannabis eran inadecuadas, y solo fue algo considerado en los últimos momentos del proceso legislativo. Por ejemplo, no contempla adecuadamente la situación de miles de canadienses que poseen antecedentes registrales de carácter criminal por vender o poseer cannabis, actividades que ya no son criminalizadas. Una nueva ley luego de la legalización, la Bill C- 93, debía acelerar y remover las costosas barreras para que se suspendan los procesos de registración criminal. Sin embargo, más de 500.000 canadienses aun registran antecedentes y el estigma de la criminalización. La Bill C-93 fue criticada por no proveer acceso justo y efectivo a una amnistía pues solo provee una “suspensión” de antecedentes más no su completa eliminación. Comparativamente, la ley californiana estableció una eliminación automática de los registros de personas encarceladas por posesión de marihuana. Se estima que 218.000 personas se beneficiarán con ello. En Canadá la previsión de la Bill C- 93 fue producto de una defensa incansable de grupos de la sociedad civil. El hecho de que grupos discriminados, como negros e indígenas hayan sido afectados desproporcionadamente y lleven una carga mayor de criminalización y represión basada en la política de drogas, sólo agrega una mayor sensación de injusticia en torno a estas fallas.

VI. b. Comercialización, “Big Cannabis” y captura corporativa.

El enfoque canadiense también ha sido criticado por dificultar el acceso al mercado de las pequeñas empresas y favorecer a las grandes corporaciones que ahora dominan el mercado. La Cannabis Act introduce una variedad de licencias, incluido el “micro cultivo” que se esperó abriera el mercado a pequeños productores. Sin embargo, el gobierno federal anunció a inicios de este año que quienes intenten aplicar a estas licencias debían poseer una producción y un lugar ya disponible, logrando que, quienes no pueden invertir previamente, queden directamente descartados en la posibilidad de aplicar para la obtención de licencias. Esto contribuyó a un emergente mercado concentrado en una pequeña cantidad de grandes corporaciones, alimentando el riesgo de monopolización. La dinámica de captura corporativa está relacionada con la distorsión de los procesos de formulación de políticas (en el sentido de los impactos ya vistos en las industrias del alcohol y el tabaco), con una capacidad de presión apremiante, que no se ve disminuida por la inversión significativa de las corporaciones tabacaleras y del alcohol en el sector del cannabis, en Canadá.

Un poco más lejos, el surgimiento de inversiones multibillonarias por parte de corporaciones



canadienses las ha hecho objeto de acusaciones por actividades predatorias en mercados emergentes del cannabis en pequeños y medianos países en desarrollo. En Colombia, por ejemplo, las compañías canadienses actualmente representan el 85% de la inversión total en la industria emergente del cannabis medicinal. Agricultores locales, marginados de la toma de decisiones, han expresado dudas en torno al impacto ambiental. Capitales de riesgo canadienses han sido prominentes también en mercados emergentes de cannabis en México, Jamaica, Lesotho, entre otros lugares. Aunque no se trata de una falla de la legislación canadiense *per se* (y las corporaciones canadienses explotando economías en desarrollo –por ejemplo, en el sector de la minería– no es nada nuevo), plantea preguntas importantes para la comunidad internacional acerca de cómo deberían estructurarse los mercados futuros, y como las comunidades de base tradicionales en torno al cannabis pueden ser protegidas y como garantizar comercio justo y sustentable.

Es ciertamente un espacio de aprendizaje. Como el primer país del G7 en legalizar y regular el cannabis, Canadá entró en territorio inexplorado. Lo hizo apoyado en fuertes principios de salud pública y con un fuerte apoyo en políticas basadas en evidencia. En principio, Canadá y los demás países que están observando para seguir su ejemplo, deberían aprender tanto de los éxitos como de los fracasos, a nivel federal, provincial y municipal, para garantizar que la política siga en una dirección positiva. El monitoreo efectivo y la difusión de experiencias y mejores prácticas entre los distintos niveles de gobierno, y entre Canadá y otras jurisdicciones, seguirán siendo parte esencial de políticas efectivas para seguir avanzando.

VII. Fuentes

- Transform – Drug Policy Foundation (<https://transformdrugs.org/cannabis-legalisation-in-canada-one-year-on/>)
- Fuente: Statistics Canada (<https://www.statcan.gc.ca/eng/start>)