

DOCUMENTO BASE: "HACIA LA LEGALIZACIÓN, REGULACIÓN Y RESTRICCIÓN DEL ACCESO A LA MARIHUANA"

INTRODUCCIÓN

En el Discurso del Trono de 2015, el Gobierno de Canadá se comprometió a legalizar, regular y restringir el acceso a la marihuana.

El actual enfoque de prohibición del cannabis no está funcionando:

- ▶ Los jóvenes continúan usando marihuana a tasas que están entre las más altas del mundo;
- ▶ Cada año, miles de canadienses terminan con antecedentes penales por delitos de drogas no violentos;
- ▶ El crimen organizado cosecha miles de millones de dólares en ganancias con su venta;
- ▶ La mayoría de los canadienses ya no creen que la simple tenencia de marihuana deba estar sujeta a severas sanciones penales, y apoyan la iniciativa del Gobierno de legalizar, gravar y regular la marihuana.

El Gobierno comprende la complejidad de este desafío y la necesidad de tomarse el tiempo necesario para hacerlo bien.

El ministro de Justicia y fiscal General de Canadá, con el apoyo del ministro de Seguridad Pública y Defensa Civil y el ministro de Salud, ha creado un Grupo de Trabajo para la Legalización y Regulación de la Marihuana ("el Grupo de Trabajo"). Este Grupo tiene el mandato de trabajar en diálogo con los gobiernos provinciales, territoriales y municipales, los gobiernos indígenas y organizaciones representativas, jóvenes y expertos en los campos pertinentes: salud pública, abuso de sustancias, justicia penal, aplicación de la ley, economía e industria, así como grupos con experiencia en producción, distribución y ventas, entre otros. El Grupo de Trabajo brindará asesoramiento para el diseño de un nuevo marco normativo. Recibirá contribuciones de las partes interesadas, incluidos los ciudadanos canadienses, consultará ampliamente, escuchará y aprenderá, y encargará cualquier investigación específica que considere necesaria para apoyar su trabajo. El Grupo de Trabajo cuenta con el apoyo de una secretaría federal e informará a los tres ministros en nombre del Gobierno en noviembre de 2016, en una fecha a determinar por los ministros.

Este documento base ha sido diseñado para respaldar las consultas conducidas por el Grupo de Trabajo. Su objetivo es apoyar un diálogo focalizado.

OBJETIVOS

El gobierno de Canadá cree que el nuevo régimen para el acceso legal a la marihuana debe alcanzar los siguientes objetivos:

- ▶ Proteger a los jóvenes canadienses, manteniendo a la marihuana fuera del alcance de niños, niñas y adolescentes;
- ▶ Mantener las ganancias lejos de las manos de los delincuentes y en particular del crimen organizado;
- ▶ Reducir las cargas que implican para la policía y el sistema de justicia los delitos asociados a la simple tenencia de marihuana.
- ▶ Evitar que los canadienses ingresen al sistema de justicia penal y terminen con antecedentes penales por delitos asociados a la simple tenencia de marihuana;
- ▶ Proteger la salud y la seguridad pública mediante el fortalecimiento, cuando sea apropiado, de las leyes y las medidas coercitivas para disuadir y castigar los delitos más graves vinculados a la marihuana, en particular la venta y distribución a niños, niñas y adolescentes, la venta fuera del marco regulatorio y la conducción de vehículos bajo la influencia del cannabis;
- ▶ Garantizar que los canadienses estén bien informados a través de campañas de salud pública apropiadas y sostenidas en el tiempo; y en el caso de los jóvenes, asegurar que entiendan los riesgos;
- ▶ Establecer y aplicar un sistema de producción, distribución y ventas estricto, que adopte un enfoque de salud pública, regulando la calidad y seguridad del producto (por ejemplo, envoltorios a prueba de niños, etiquetas de advertencia), restringiendo el acceso, y aplicando impuestos para apoyar los tratamientos en adicciones, salud mental y programas educativos;

- ▶ Continuar brindando acceso a marihuana con control de calidad para fines medicinales, conforme a la política federal y las decisiones de la Corte;
- ▶ Llevar a cabo un relevamiento permanente de datos, incluida la recopilación de datos de referencia, para monitorear el impacto del nuevo marco normativo.

ANTECEDENTES

UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LA MARIHUANA

La planta de cannabis se encuentra en todo el mundo, pero tiene sus orígenes en Asia. Se ha utilizado durante milenios por sus efectos psicoactivos: euforia ("el pegue"), relajación, sensación de bienestar e intensificación de las experiencias sensoriales ordinarias (es decir, vista, sonido, gusto, olfato). Sin embargo, también se ha utilizado históricamente con fines medicinales y sociales.

A partir de las sumidades floridas de la planta de cannabis, se pueden extraer o producir una variada gama de productos, entre otros:

- ▶ materia vegetal seca (es decir, "marihuana");
- ▶ aceites (hechos a base de hachís);
- ▶ hash (concentrado de tricomas glandulares extraídos de forma mecánica);
- ▶ concentrados (p. ej. resina extraída con butano, comúnmente llamada "Shatter"); o
- ▶ alimentos y bebidas que contienen extractos de cannabis.*

En general, el cannabis se fuma (como un producto vegetal seco, solo o mezclado con tabaco), pero también se puede vaporizar o comer.

El cannabis contiene cientos de sustancias químicas, entre las cuales hay más de 100 conocidas como "cannabinoides". Los cannabinoides son una clase de compuestos químicos que actúan sobre receptores en las células del cerebro y el cuerpo. El cannabinoide más estudiado es el THC (tetrahidrocannabinol), el principal compuesto psicoactivo del cannabis (es decir, el químico responsable del "pegue"). También se está prestando cada vez más atención a otro cannabinoide clave: el CBD (cannabidiol). A diferencia del THC, el CBD no es psicoactivo y de hecho puede contrarrestar algunos de los efectos psicoactivos del THC. Cada vez hay más estudios científicos sobre los posibles usos terapéuticos del CBD.

Para los propósitos de este documento base, se usará el término "marihuana" o "cannabis" indistintamente, a

menos que se haga una referencia específica a un producto derivado de la marihuana.

PREVALENCIA DE USO

La marihuana es la sustancia psicoactiva ilícita más utilizada en el mundo. Las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sugieren que alrededor de 200 millones de personas en todo el mundo informaron haber usado marihuana al menos una vez en 2012. Un informe de UNICEF publicado en 2013 clasificó a Canadá como el país con las tasas más altas de consumo entre los jóvenes.

El cannabis está prohibido en Canadá desde la década de 1920 y figura como una sustancia controlada en el Anexo II de la Ley de Drogas y Sustancias Controladas (CDSA, por sus siglas en inglés). Como resultado, la tenencia, producción y tráfico de marihuana son ilegales. La Marihuana for Medical Purposes Regulations (MMPR) dispone un régimen que permite el acceso legal a la marihuana con fines medicinales.

A pesar de estas prohibiciones, el cannabis sigue siendo la sustancia ilícita más utilizada en Canadá. Es la segunda droga recreativa más utilizada después del alcohol, especialmente entre los jóvenes. Se estima que 22 millones de canadienses de 15 años o más, aproximadamente el 75% de la población, bebieron alcohol en 2013. En contrapartida, el once por ciento de los canadienses de 15 años o más informaron haber consumido marihuana al menos una vez en 2013. Al realizar un examen pormenorizado, los datos revelan que el 8% de los adultos mayores de 25 años o más informaron haber utilizado marihuana en el último año en 2013, mientras que el 25% de los jóvenes de 15 a 24 años informaron su uso en el último año.

EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

La marihuana es la droga más traficada del mundo. Solo en Canadá su comercio supone aproximadamente \$ 7 mil millones de ingresos anuales para el crimen organizado. Además, las cargas administrativas y los daños sociales asociados a la aplicación de las leyes relacionadas con la marihuana, particularmente por delitos asociados a la simple tenencia, son onerosos y deben equilibrarse con otras prioridades en materia de seguridad. Algunos canadienses sostienen que estas leyes son desproporcionadas en relación a la escasa gravedad de los delitos penales asociados al uso de marihuana.

El enfoque actual también crea desafíos para el sistema de justicia penal y para los canadienses. Se requieren recursos considerables para perseguir los delitos

asociados a la simple tenencia. En 2014, las detenciones por tenencia representaron 57.314 actuaciones policiales por infracción a la ley de drogas (CDSA): esto es más de la mitad de los sumarios policiales elaborados por delitos de drogas. De estos, 22.223 tuvieron como resultado la apertura de una causa judicial por tenencia ese año.

Los antecedentes penales que resultan de estas acusaciones tienen serias implicaciones para las personas involucradas. Las personas con antecedentes penales pueden tener dificultades para encontrar trabajo y vivienda, y se les puede impedir viajar fuera de Canadá. A mayor escala, los recursos del sistema de justicia penal son necesarios para afrontar la participación del crimen organizado en el mercado ilícito de marihuana. En 2015, el Servicio de Inteligencia Criminal de Canadá informó que 657 organizaciones criminales operaban en el país, de las cuales más de la mitad se sabe o se sospecha que están involucradas en el mercado ilícito de marihuana.

El vínculo entre el crimen organizado y el mercado ilícito de cannabis está comprobado. Debido a la popularidad de esta droga entre el público en general, su rentabilidad y relativa facilidad de producción y cultivo, varios e importantes grupos y redes de crimen organizado con sede en Canadá están involucrados en la producción y distribución de cannabis. Se cree que la mayoría de la marihuana en el mercado ilícito canadiense se produce en el país. En 2013, el Ministerio de Salud de Canadá informó que la policía destruyó más de 39 toneladas métricas de marihuana seca y más de 800.000 plantas. Además, hay cultivos ilegales de cannabis en cualquier parte de Canadá y en todo tipo de comunidades. La marihuana también se mueve a través de nuestras fronteras. Según la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, entre 2007 y 2012, el cannabis fue una de las tres principales drogas incautadas.

La policía y el sistema judicial también deben encargarse de las personas que manejan bajo la influencia del cannabis. En 2013, el 97% de los incidentes reportados por la policía que involucraron a personas incapacitadas temporalmente para conducir estuvieron vinculados al consumo de alcohol y el 3% el consumo de drogas (incluida la marihuana), es decir, hubo un aumento respecto al 2% reportado en 2011.

El Centro Canadiense para el Abuso de Sustancias (CCSA por sus siglas en inglés) estimó, basándose en datos de 2002, que los gastos públicos asociados a la administración de justicia por el uso ilícito de drogas (incluidos la policía, los fiscales, los tribunales, los servicios penitenciarios) ascendieron aproximadamente a \$ 2.3 mil millones anuales.

EFECTOS PARA LA SALUD

El uso de marihuana supone riesgos para la salud, pero también tiene posibles beneficios terapéuticos. En las últimas cinco décadas, la mayor parte de la investigación se ha centrado en los daños, y ha prestado poca atención a sus posibles beneficios terapéuticos. El estatus ilegal de la marihuana ha dificultado obtener un panorama cabal de los daños asociados a su uso en comparación con los daños asociados al consumo de alcohol, tabaco u otras sustancias psicoactivas. El siguiente resumen se basa en la evidencia disponible en la actualidad.

RIESGOS PARA LA SALUD

En general, los riesgos para la salud asociados con el consumo de marihuana pueden ser agudos (es decir, inmediatos y de corta duración) o crónicos (es decir, retardados y de mayor duración). Sin embargo, los riesgos pueden aumentar significativamente dependiendo de una serie de factores, entre otros:

- ▶ edad de inicio;
- ▶ frecuencia de uso;
- ▶ tiempo de uso;
- ▶ cantidad utilizada y potencia del producto;
- ▶ las acciones del usuario mientras se encuentra bajo los efectos de la sustancia, tales como conducir o consumir otras sustancias o medicamentos; y
- ▶ el estado de salud del usuario y su historia clínica, personal y familiar.

Más específicamente:

- ▶ **Frecuencia de uso:** el consumo diario o casi diario de marihuana puede tener graves efectos a largo plazo en la salud de los usuarios, incluidos el riesgo de adicción, el inicio temprano o empeoramiento de algunas enfermedades mentales en personas vulnerables y la dificultad para pensar, aprender, recordar y tomar decisiones. Dichos efectos pueden tardar días, semanas, meses o años en revertirse después de suspender el uso, dependiendo de cuánto tiempo se haya estado consumiendo y cuándo comenzó el uso. Fumar regularmente también puede dañar los pulmones.
- ▶ **Edad de inicio:** Los riesgos para la salud asociados al uso de marihuana durante la adolescencia y la adultez temprana, cuando el cerebro aún se está desarrollando, pueden generar mayores daños a largo plazo que el uso durante la edad adulta. Entre ellos, potenciales adicciones, efectos negativos de larga duración en el desarrollo cognitivo e

intelectual, daños a la salud mental, resultados escolares pobres y reducción de logros y satisfacciones personales. Hay evidencia sólida de que el consumo regular de marihuana, cuando comienza en la adolescencia temprana, puede empeorar el rendimiento escolar y aumentar el riesgo de abandonar la escuela.

- **Estado de salud individual:** Además de los jóvenes, existen otras personas que son más vulnerables a los riesgos y daños asociados al uso de marihuana como aquellas con antecedentes de abuso/adicción a las drogas, abuso infantil, trauma o abandono, personas que padecen ciertas enfermedades mentales y trastornos del estado de ánimo, y niños cuyas madres consumieron cannabis durante el embarazo. El consumo precoz y regular de cannabis ha sido asociado con un mayor riesgo de psicosis y esquizofrenia, especialmente entre quienes tienen antecedentes personales o familiares de estos padecimientos mentales. En las personas que tuvieron problemas de salud mental, el uso de marihuana puede empeorar su salud y complicar el tratamiento.

PERCEPCIÓN DE RIESGO

A pesar de que existen mayores riesgos para los adolescentes que consumen marihuana, la Encuesta de Ontario a Estudiantes sobre Uso de Drogas y Salud (Ontario Student Drug Use and Health Survey) de 2015 informó que, entre los adolescentes, la percepción de riesgos asociados al consumo de cannabis en realidad está disminuyendo. Otros han observado que existe una relación inversa entre la percepción de riesgo y uso (es decir, el consumo de marihuana aumentaría a medida que más personas lo perciban como poco riesgoso).

COMPARACIÓN CON OTRAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

El estatus ilegal de la marihuana hace que sea difícil especificar los daños asociados a su consumo en comparación con los que provoca el alcohol, el tabaco u otras sustancias psicoactivas. El daño por uso regular de la marihuana a largo plazo mejor establecido es la adicción. Sin embargo, según el estado de conocimiento actual, el riesgo de adicción a la marihuana es menor que el riesgo de adicción al alcohol, el tabaco o los opioides. Y, a diferencia de sustancias como el alcohol o los opioides donde las sobredosis pueden ser letales, la sobredosis de marihuana no es letal.

LA TEORÍA DE LA "PUERTA DE ENTRADA"

A menudo se define al cannabis como la "droga de entrada" – un primer paso en el camino hacia el uso de drogas más dañinas y una adicción más severa.

La llamada "hipótesis de la puerta de entrada" fue popular en los años 70/80 y describe con prolijidad una secuencia específica, progresiva y jerárquica de etapas en el uso de drogas que comienza con el uso de una "droga blanda" (por ejemplo, la marihuana) y va escalando al uso de "drogas más duras" (por ejemplo, cocaína).

Sin embargo, a lo largo de los años, han surgido muchas excepciones y problemas con esta hipótesis. Debido a esto, la validez y la relevancia de esta hipótesis han sido cuestionadas. En la actualidad, hay evidencia que sugiere que lo que conduce a la búsqueda, uso/abuso y adicción a las drogas son complejas interacciones entre diversos factores individuales/ predisponentes y factores ambientales (por ejemplo, presión de los pares, influencia familiar, disponibilidad de drogas, oportunidades para el uso de drogas), y estas interacciones no están necesariamente vinculadas solo al consumo de marihuana.

BENEFICIOS TERAPÉUTICOS

Con respecto a las afirmaciones sobre los beneficios terapéuticos del cannabis, dejando de lado los estudios clínicos con productos derivados de la marihuana que han sido autorizados para su comercialización en Canadá (es decir, dronabinol /Marinol®, nabilone/Cesamet®, nabiximols/Sativex®), la cantidad de evidencia clínica fiable existente es limitada.

Algunos estudios clínicos sugieren que las cepas que contienen principalmente THC tienen potenciales beneficios terapéuticos para algunas afecciones, entre otras:

- náuseas y vómitos severos por quimioterapia;
- falta de apetito y pérdida de peso significativa como resultado de enfermedades graves de largo plazo o terminales (por ejemplo, cáncer, VIH/SIDA);
- ciertos tipos de dolor crónico intenso (por ejemplo, neuropático);
- síntomas asociados con enfermedades intestinales inflamatorias;
- insomnio y ansiedad/depresión asociados a enfermedades graves de largo plazo;
- espasmos musculares por esclerosis múltiple; y

- ▶ síntomas que surgen en el ámbito de los cuidados paliativos.

También hay evidencia reciente que sugiere que las cepas de marihuana que contienen principalmente CBD pueden ser útiles en el tratamiento de la epilepsia refractaria en niños y adultos.

CONTEXTO GLOBAL Y

OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Canadá es parte de las tres principales convenciones sobre estupefacientes de las Naciones Unidas (ONU). En este contexto, Canadá está obligado a criminalizar la producción, venta y tenencia de cannabis, a no ser que tenga fines medicinales y/o científicos. La legalización de la marihuana no se ajusta a los objetivos expresados en las convenciones sobre drogas.

Pese a que es ilegal en la mayoría de los países, algunas jurisdicciones están cambiando su enfoque respecto al cannabis. Veintidós países han adoptado alguna forma de descriminalización (descriminalizar la marihuana significa que todavía es ilegal, pero las sanciones penales han sido reemplazadas por multas u otros tipos de sanciones. Este es un concepto distinto al de legalización). Esta descriminalización se ha instrumentado tanto mediante leyes como mediante políticas, directrices y/o la aplicación discrecional de las normas. La mayoría de los especialistas consideran que la descriminalización es compatible con las convenciones sobre drogas, en particular cuando refiere a pequeñas cantidades de "drogas blandas" para consumo personal.

A pesar del cambio que se está produciendo a nivel mundial en los enfoques para controlar y reducir los daños asociados al consumo de cannabis, Uruguay sigue siendo el único país que ha legalizado completamente la marihuana a la fecha.

A nivel federal, el gobierno de los Estados Unidos continúa expresando su oposición a la legalización de la marihuana. Sin embargo, los legisladores estatales se plantean cada vez más la cuestión de la legalización del consumo de cannabis, a pesar de que sigue siendo ilegal según la ley federal. Actualmente, cuatro estados, así como el Distrito de Columbia, han legalizado el acceso al cannabis, y varios estados más votarán propuestas similares en 2016 y 2017. Las lecciones aprendidas de las experiencias recientes en los estados de Colorado y Washington, y en Uruguay, pueden ser útiles al considerar el nuevo sistema para Canadá.

Algunas de las principales lecciones aprendidas, que han sido informadas por el estado de Colorado y Washington, incluyen:

- ▶ Identificar objetivos claros y medibles;
- ▶ Desarrollar una regulación integral que controle los formatos de los productos; que prevenga la comercialización a través de controles publicitarios; y que evite el uso por parte de los jóvenes;
- ▶ Permitir una implementación efectiva:
 - o tomándose el tiempo necesario para un lanzamiento efectivo;
 - o desarrollando campañas de comunicación pública claras y completas;
 - o estableciendo una base de evidencia sólida y una estrategia de recopilación de datos que permitan realizar el monitoreo a largo plazo y los ajustes necesarios para cumplir con los objetivos de la política; y
 - o llevando a cabo una capacitación en salud pública previa a la legalización.

Al considerar cambios en el status legal de la marihuana, los países también deben tener en cuenta el estado de derecho y sus obligaciones en virtud de las convenciones de la ONU.

El dinamismo del entorno internacional requiere que se realicen consultas con la comunidad global a medida que Canadá avance hacia la legalización de la marihuana, incluso con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (INCB por sus siglas en inglés) y los Estados Unidos. Si bien la propuesta de Canadá de legalizar el cannabis puede diferir de la política de control de drogas en otros países, comparte los objetivos de proteger a los ciudadanos, particularmente a los jóvenes; implementar políticas basadas en evidencia; y poner la salud y el bienestar en el centro de un enfoque equilibrado en la implementación de los tratados. Canadá se compromete a respetar a los socios internacionales y a buscar un terreno común para alcanzar estos objetivos.

CUESTIONES EN DEBATE:

ELEMENTOS PARA UN NUEVO SISTEMA

Al establecer un nuevo régimen para la legalización, regulación y restricción del acceso a la marihuana, varios de los elementos de este régimen son en gran medida autoevidentes:

- ▶ La legalización de la tenencia de una cierta cantidad de marihuana obtenida dentro del marco legal, resolviendo de esta forma las preocupaciones respecto a los antecedentes

penales y las cargas que suponen los delitos por simple tenencia para el sistema de justicia;

- ▶ El establecimiento de un sistema estricto y bien regulado para la producción y distribución del cannabis, respondiendo así a las inquietudes respecto a la calidad, seguridad y potencia de la marihuana legalmente disponible, y el control del acceso de quienes tienen derecho a adquirirla;
- ▶ La continuidad de la aplicación de las leyes y sanciones por tenencia, producción y distribución de marihuana fuera del marco regulatorio;
- ▶ El apoyo a las actividades de prevención y educación, tratamiento de adicciones, asistencia psicológica, aplicación de la ley y otros servicios que lidian con los aspectos negativos del uso y abuso del cannabis;
- ▶ La educación y las actividades de concientización para garantizar que se conozcan los riesgos de la marihuana, especialmente entre los jóvenes;
- ▶ Los datos de referencia y las actividades de vigilancia e investigación permanentes para monitorear y evaluar el impacto del nuevo marco regulatorio.

Sin embargo, el diseño e implementación de un nuevo régimen también requerirá prestar especial atención a una serie de cuestiones particularmente desafiantes que pueden ser agrupadas en cinco ítems. El Gobierno busca el asesoramiento y el aporte de expertos y partes interesadas, así como de ciudadanos canadienses en estos campos:

1. Minimizar los daños del uso;
2. Establecer un sistema de producción seguro y responsable;
3. Diseñar de un sistema de distribución apropiado;
4. Garantizar la seguridad y protección públicas;
5. Proveer el acceso al cannabis con fines medicinales.

Se propone la siguiente discusión en cada uno de estos cinco temas:

- ▶ **Consideraciones:** una sinopsis de los hechos, conceptos y factores pertinentes que darán forma e influirán el nuevo régimen.
- ▶ **Posibles opciones:** posibles elementos y disposiciones claves del nuevo régimen para lograr los objetivos deseados.

- ▶ **Preguntas:** Cuestiones e inquietudes específicas sobre las cuales el Grupo de Trabajo desea escuchar ideas y aportes de las provincias, los territorios, expertos, partes interesadas y el público en general.

1. MINIMIZAR LOS DAÑOS DEL USO

CONSIDERACIONES

Uno de los temas centrales a considerar en el diseño de un marco legal y regulatorio para el acceso legal a la marihuana es identificar aquellas características del sistema que reducirán mejor los riesgos para la salud y los daños sociales asociados al uso.

Al momento de evaluar el mejor modo de minimizar los daños asociados al uso de marihuana, es útil tener en cuenta los dos enfoques diferentes que se han adoptado para controlar el consumo de tabaco y alcohol.

En el caso del tabaco, el objetivo general es disminuir o incluso eliminar el consumo en Canadá.

Por el contrario, el objetivo general respecto al alcohol es promover el uso responsable entre los adultos y prohibir el uso entre los jóvenes. Estos objetivos se logran en gran medida a través de acciones como el establecimiento de una edad mínima para la compra, herramientas educativas destinadas a promover el uso responsable, y medidas fiscales.

Dado que la mayoría de los daños relacionados con el consumo de marihuana parecen presentarse en determinados usuarios de alto riesgo (por ejemplo, jóvenes) o en concurrencia con prácticas de uso de alto riesgo (por ejemplo, uso frecuente; productos de gran potencia; conducción bajo la influencia del cannabis), debería considerarse un enfoque que extraiga las lecciones aprendidas del control del tabaco y el alcohol. Ambos enfoques se basan en un conjunto de acciones integrales dirigidas a aquellos usuarios en situación de mayor riesgo a través de la prevención activa, la educación y el tratamiento así como de intervenciones políticas y legislativas.

Pocos países han tenido tanto éxito como Canadá en la reducción de las tasas de tabaquismo y la modificación de la opinión pública sobre el tabaco. Las tasas de tabaquismo en Canadá se encuentran entre las más bajas del mundo, disminuyendo del 22% en 2001 al 15% en 2013. Desde 2001, las acciones tomadas conforme a la Estrategia Federal de Control del Tabaco del Gobierno de Canadá han ayudado a sentar las bases para el éxito prolongado en el control del tabaco. Dichas acciones incluyen:

- ▶ Restricciones a la publicidad del tabaco;

- ▶ Mensajes de advertencia para la salud obligatorios en los paquetes de tabaco;
- ▶ Edad mínima para la compra de tabaco;
- ▶ Campañas de educación en salud pública contra el tabaquismo; y
- ▶ Cambios en los impuestos especiales para que el tabaco sea menos asequible y accesible.

Además, todas las provincias y territorios tienen su propia legislación sobre el tabaco. Muchos municipios también han tomado medidas en el ámbito de su competencia. Esta acción colectiva ha ayudado a bajar la tasa de consumo de tabaco entre los jóvenes canadienses de entre 15 y 17 años al mínimo actual del 7%. Otro indicador clave que sustenta el éxito de los esfuerzos para controlar el tabaco en Canadá ha sido el grado en que fumar se ha vuelto socialmente inaceptable, o “desnormalizado”, especialmente entre los jóvenes.

En contraposición, el consumo de alcohol está sumamente normalizado en la sociedad canadiense, cerca del 75% de los adultos canadienses han informado consumo de alcohol en el último año. En parte, esto puede explicarse por las diferentes regulaciones y demás medidas de control que se han implementado. Por ejemplo, el alcohol continúa siendo intensamente comercializado y promovido en adultos.

Al examinar los marcos normativos actuales para el control del tabaco y el alcohol, también vale la pena atender a los diferentes enfoques regulatorios adoptados a nivel federal. En el caso del tabaco, la Ley del Tabaco protege la salud de los canadienses al imponer ciertos estándares mínimos, como las cantidades a ser vendidas en cada paquete, la prohibición de sabores que resulten atractivos para los jóvenes y la imposición de restricciones etarias para la compra. En cambio, en el caso del alcohol, no se han fijado a nivel nacional estándares mínimos comparables y la supervisión federal de las autoridades reguladoras se centra principalmente en los requisitos de etiquetado.

Estos dos ejemplos evidencian diferentes enfoques regulatorios y muestran la posibilidad de regular un mismo producto por diferentes áreas de gobierno.

Las primeras experiencias de los estados de Colorado y Washington indican muy fuertemente que el gobierno debería tomar medidas para evitar la mercantilización del cannabis legalizado, incluida la promoción y el marketing activos, que conducen al uso generalizado. La prevención del uso generalizado, o “normalización”, es especialmente importante considerando la necesidad de disminuir las tasas de uso entre los jóvenes canadienses.

La marihuana no es una sustancia benigna y la evidencia científica demuestra claramente que la gente joven tiene mayor riesgo de experimentar efectos negativos. Proteger a niños, niñas y adolescentes de las consecuencias negativas del consumo de marihuana es un aspecto central del interés que tiene el Gobierno en legalizar, regular y restringir el acceso a esta sustancia.

Al igual que con la experiencia del control del tabaco y el alcohol, es evidente la necesidad de un enfoque integral para la prevención, la educación y el tratamiento, que incluya estrategias en educación pública destinadas a informar mejor a los jóvenes y las familias sobre los riesgos y daños, en conjunto con una variedad de otras medidas de protección que se describen a continuación.

POSIBLES OPCIONES

Se entiende que establecer un estándar mínimo a nivel nacional para proteger a los canadienses es apremiante y, por ende, se propone el desarrollo de una legislación y regulación federal para crear un marco normativo general para el acceso legal a la marihuana. Este marco normativo abordaría las siguientes cuestiones:

1. **Edad mínima para la compra:** la protección de la salud—particularmente de niños, niñas y adolescentes—exige que la compra y tenencia de marihuana esté sujeta a restricciones etarias. La ciencia indica que los riesgos de utilizar cannabis son elevados antes de que el cerebro madure completamente (es decir, hasta aproximadamente los 25 años). En comparación, los límites de edad para la compra de alcohol y tabaco en Canadá varían de una provincia a otra—18 o 19 años. En Colorado y Washington, los gobiernos estatales han elegido alinear la edad mínima para comprar marihuana con la edad mínima para comprar alcohol, 21 años.
2. **Restricciones a la publicidad y marketing para reducir al mínimo el perfil y atractivo de los productos:** puesto que el marketing, la publicidad y la promoción de la marihuana solo servirían para su “normalización” en la sociedad y alentarían e incrementarían el uso, se ha propuesto que estos sean estrictamente limitados para evitar el uso generalizado y reducir los daños asociados. Este es el caso en particular de los materiales de promoción que de otra forma estarían dirigidos a jóvenes influenciados. Como en el caso del tabaco, pueden existir límites a las posibles restricciones al marketing, publicidad y promoción de la marihuana; sin embargo, dentro de esos límites, estas restricciones deberían ser lo más

estrictas posible. Es más, otra limitación podría ser que los productos se vendan en “empaquetado plano” con mensajes de advertencia para la salud apropiados.

3. Impuestos y precios: cuando se usan adecuadamente, los impuestos y los controles de precio efectivos pueden desalentar el uso del cannabis y proporcionar al gobierno ingresos para compensar costos relacionados (como los servicios de atención de las adicciones, la aplicación de la ley y la supervisión de las autoridades reguladoras). Como tal, el diseño de cualquier marco regulatorio debería dar cabida a un régimen impositivo apropiado que posea suficiente flexibilidad para controlar el precio final al consumidor. De todas formas, el uso de medidas impositivas y de control de precios para desalentar el consumo debe equilibrarse adecuadamente con la necesidad de minimizar el atractivo del mercado clandestino y disuadir la producción ilegal y el tráfico.

4. Límites a la potencia de THC permitida en la marihuana: el THC es el principal componente psicoactivo de la marihuana. Las investigaciones actuales muestran niveles promedio de THC que varían entre el 12 y el 15%. En comparación, el cannabis de la década de los 80 tenía niveles promedio de THC del 3%. Además, hay disponibles varios productos de marihuana de mayor potencia como el “shatter”, con concentraciones de THC que alcanzan niveles tan altos como el 80-90%. Como se describe en la sección 1, los productos de mayor concentración conllevan riesgos adicionales e impactos desconocidos a largo plazo, y esos riesgos se exacerban para la gente joven, incluidos los niños. Dados los importantes riesgos para la salud, se podrían establecer límites máximos de THC y prohibir terminantemente los productos de alta potencia.

5. Restricciones a los productos de marihuana: la marihuana se puede consumir de muchas maneras, incluida una amplia gama de productos como alimentos, dulces, ungüentos o cremas. Algunas personas pueden elegir estos métodos de consumo, en lugar de fumar marihuana. Sin embargo, ciertos productos presentan mayores riesgos, especialmente cuando se considera la mayor potencia de algunos de estos derivados y los mayores riesgos asociados a su uso. También presentan un mayor riesgo de ingestión accidental o no intencional, para los niños en particular. Esta afirmación está respaldada por la experiencia de Colorado, donde la disponibilidad de productos

comestibles condujo a un aumento en el número de sobredosis accidentales o no intencionales (no mortales). Como resultado, el gobierno estatal modificó su marco regulatorio para establecer límites a la dosificación y la potencia. Es comprensible que las personas opten por elaborar sus productos de marihuana, como productos horneados, para consumo personal. Sin embargo, se debe considerar el modo en que se tratarán los comestibles en el nuevo régimen regulatorio, teniendo en cuenta los riesgos significativos para la salud, en particular para niños, niñas y adolescentes, incluso debe evaluarse si conviene limitar la potencia del cannabis y los tipos de productos comercializados y cómo hacerlo.

- 6. Límites en las cantidades para tenencia personal:** la mayoría de las jurisdicciones han establecido límites en las cantidades de marihuana que una persona puede tener, lo que tiene las obvias ventajas de ayudar a reducir la demanda y minimizar las oportunidades de reventa de la marihuana comprada legalmente en el mercado ilícito, particularmente a niños, niñas y adolescentes.
- 7. Limitaciones a los puntos de venta:** la disponibilidad de marihuana a través de la distribución minorista también es un tema importante cuando se consideran las formas de minimizar los daños asociados al uso. Este problema se explora con mayor profundidad en la Sección 3.

PREGUNTAS

¿Creen que estas medidas son apropiadas para lograr los objetivos generales de minimizar los daños y, en particular, proteger a niños, niñas y adolescentes? ¿Además de estas medidas, existen otras acciones que el Gobierno debería considerar implementar?

¿Qué opinan sobre la edad mínima para comprar y tener marihuana? ¿La edad mínima debería ser la misma en todo Canadá, o es aceptable que haya variación entre provincias y territorios?

2. ESTABLECER UN SISTEMA DE PRODUCCIÓN SEGURO Y RESPONSABLE

CONSIDERACIONES

Se pueden extraer importantes lecciones de la experiencia de Canadá en la producción de marihuana con fines medicinales en lo que respecta al

establecimiento de un sistema de producción seguro y responsable. El acceso legal al cannabis para personas con necesidades medicinales comenzó a fines de la década de 1990 en respuesta a una decisión judicial de Ontario. Esta y una serie de decisiones posteriores confirmaron el derecho constitucional de los canadienses al acceso razonable a una fuente legal de suministro de cannabis para fines medicinales. El programa y el marco regulatorio se desarrollaron en base a estas decisiones judiciales.

Se han utilizado principalmente tres modelos de producción, solos o en combinación: cultivo doméstico, producción por contratación del gobierno y un modelo de mercado competitivo de productores con licencia.

Bajo el anterior régimen de cultivo doméstico, el número de canadienses autorizados para consumir marihuana aumentó exponencialmente de menos de 500 a aproximadamente 40.000 durante el período 2002 a 2014. Como la cantidad de cannabis autorizado crecía a un promedio de 18 gramos por día, lo que equivale a un promedio de cerca de 90 plantas, surgieron problemas con este modelo. Entre los problemas de los habitantes se incluyeron mayores riesgos a causa del moho, uso de pesticidas, incendios y mayores probabilidades de ser víctima de violación de domicilio. Los vecinos y los propietarios también se vieron afectados, al igual que los servicios locales a los que se recurría para resolver los problemas derivados del cultivo doméstico. También era prácticamente imposible para los inspectores del Ministerio de Salud supervisar de manera efectiva de los cultivos domésticos principalmente por dos razones: la gran cantidad de locaciones repartidas por todo el país y la imposibilidad de los inspectores de ingresar a una residencia privada sin el permiso del ocupante o una orden judicial.

Asimismo, la producción por contratación del gobierno tenía considerables limitaciones. El Ministerio de Salud contrató la producción de una cierta cantidad de marihuana, cultivada siguiendo estándares de calidad específicos, que luego dispuso para la venta a personas autorizadas por motivos medicinales. Menos del 10% eligió comprar este producto. Los problemas incluyeron: falta de variedad en la elección del tipo y cepa; y, preocupaciones por el precio. Además, el precio pagado por la marihuana no cubrió completamente el costo, lo que se tradujo en subsidios considerables costeados por los contribuyentes.

El modelo actual, la Reglamentación de la Marihuana con Fines Medicinales (MMPR, por sus siglas en inglés), es un modelo competitivo regulado. Al 28 de junio de 2016, había, bajo la MMPR, 33 productores autorizados, 416 solicitudes en espera y se recibían

aproximadamente 20 solicitudes nuevas al mes. Este tipo de régimen con fuerzas de mercado competitivas podría ser, a futuro, un modelo para la producción de cannabis. Tiene una variedad de ventajas potenciales, incluida la disponibilidad de una amplia gama de cepas a diferentes precios.

Además de este modelo competitivo –regulado, pero en gran medida dirigido por el mercado–, existen otras opciones que podrían explorarse, algunas de las cuales implicarían un mayor control del mercado por parte del gobierno. Por ejemplo, se podría considerar un sistema de licencias competitivo, donde los solicitantes calificados paguen por el derecho a operar. Este enfoque es similar a la manera en que el Gobierno de Canadá comercializa valores del Estado. Otro modelo requeriría que el Gobierno calcule el tamaño del mercado, determine cuántos productores pueden atender ese mercado, y emita licencias en consecuencia (similar al enfoque utilizado en el estado de Washington).

Varias jurisdicciones han legalizado la marihuana con fines recreativos: Uruguay y, en los Estados Unidos, Colorado, Alaska, Oregón, Washington y el Distrito de Columbia. A excepción del Distrito de Columbia, estas jurisdicciones permiten la producción de cannabis por cultivadores comerciales con licencia. Además, todos excepto Washington permiten que las personas cultiven su propia marihuana. Todas estas jurisdicciones imponen restricciones sobre la cantidad de plantas que los individuos pueden cultivar. En los Estados Unidos, Colorado, Alaska y el Distrito de Columbia permiten a sus ciudadanos cultivar un máximo de seis plantas. Uruguay también permite el cultivo de hasta seis plantas. Oregón permite a sus residentes cultivar cuatro plantas.

Un punto clave a considerar, presente en todos los modelos, es si quienes cultivan marihuana deben pagar derechos de licencia, para evitar que los contribuyentes subsidien el costo total del control gubernamental del programa.

Independientemente del modelo de producción escogido, un nuevo marco regulatorio para la marihuana podría contener elementos destinados a garantizar buenas prácticas de producción en entornos seguros y protegidos. Esto podría ayudar tanto a enfrentar los potenciales riesgos para la salud que posee el cannabis, como a atender a la necesidad de garantizar que la marihuana producida legalmente permanezca en el marco legal. El cannabis podría estar sujeto a testeos apropiados, y requisitos de empaquetado y etiquetado tanto para proteger a niñas, niños y adolescentes como para garantizar que los usuarios adultos dispongan de la información necesaria para tomar decisiones informadas. La MMPR contiene estos elementos y

podría servir como punto de referencia para considerar la naturaleza y el alcance de las medidas de protección necesarias en un régimen de marihuana legal.

POSIBLES OPCIONES

- 1. Modelo de producción:** La experiencia con el cultivo doméstico y la producción controlada por el gobierno para un número relativamente pequeño de usuarios medicinales sugiere que ninguno de los dos modelos sería de interés público, teniendo en cuenta el mayor número de usuarios que se espera en un mercado legalizado. Por lo tanto, el establecimiento de algún tipo de producción del sector privado con la debida autorización y control del gobierno podría permitir la producción segura y estable de marihuana legal con una oferta adecuada (tanto en precio como en variedad de cepas) para los consumidores.
- 2. Buenas prácticas de producción:** En general, los productos que se ingieren deben cumplir con ciertos estándares de calidad. En el régimen de marihuana medicinal, el Ministerio de Salud ha establecido controles de contenido y producción que han demostrado ser efectivos en minimizar los riesgos para los clientes. Del mismo modo, se podrían establecer medidas de seguridad para garantizar que el cannabis se produzca y almacene en condiciones sanitarias y seguras. Podría haber normas de seguridad estrictas para minimizar posibles desvíos. Se podrían establecer controles sobre los pesticidas que pueden ser utilizados, y sobre los contaminantes microbianos y químicos. La marihuana también podría estar sujeta a tests analíticos para que los consumidores puedan ser informados de manera fiable sobre los contenidos, en particular, cantidades de THC y CBD.
- 3. Embalaje y etiquetado del producto:** La forma en que se empaquetan y etiquetan los productos ofrece la oportunidad de minimizar los daños asociados a la marihuana, en particular, para niños, niñas y adolescentes. Entre las medidas a ser consideradas para su implementación se incluyen: envases a prueba de niños para prevenir la ingesta accidental; y etiquetas en los paquetes que contengan información importante sobre el producto (por ejemplo, contenido de THC y CBD), así como mensajes de advertencia para la salud apropiados.

¿Cuál sería en su opinión el modelo de producción más apropiado? ¿Qué modelo de producción podría satisfacer mejor la demanda del consumidor y al mismo tiempo garantizar que los objetivos de salud pública y seguridad sean alcanzables? ¿Qué grado y tipo de regulación se necesita para los productores?

¿Hasta qué punto, si es que lo hubiera, debe permitirse el cultivo doméstico en un sistema legalizado? ¿Qué tipo de control gubernamental, si es que lo hubiera debería establecerse?

¿Debería introducirse un sistema de licencias u otras tasas?

La MMPR estableció requisitos rigurosos para la producción, el empaquetado, el almacenamiento y la distribución de marihuana. ¿Estos tipos de requisitos son apropiados para el nuevo sistema? ¿Hay elementos que agregarían, o eliminarían?

¿Qué papel, si es que lo hubiera, deberían tener los productores con licencia bajo la MPPR en el nuevo sistema (ya sea provisorio o a largo plazo)?

3. DISEÑAR UN SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN APROPIADO

CONSIDERACIONES

En Canadá, las únicas ventas legales de marihuana son las realizadas por productores con licencia que están obligados a usar el correo. Este proporciona un sistema de entrega confiable y de bajo costo a todo el país de una manera discreta y que no fomenta incrementos en el uso. También ayuda a conservar los precios bajos ya que no se requieren gastos fijos para mantener un sistema de distribución minorista. Sin embargo, las ventas ilegales también se producen en Canadá de diversas maneras, incluso a través de locales ("dispensarios") y por Internet.

En otras jurisdicciones las ventas legales se dan a través de una diversidad de medios. Por ejemplo, en Colorado, la ley permite que las ciudades y los condados decidan si permitirán tiendas recreativas. A la fecha, se han establecido más de 300 tiendas que venden marihuana, y una variedad de comestibles y otros productos. En Washington, el estado está emitiendo un número determinado de licencias para operar dispensarios legalmente.

Tanto en Colorado como en Washington, el consumo en espacios públicos no está permitido. Algunos países, como Uruguay** y Holanda, para dar respuesta al problema del consumo en público, admiten locales especializados, tales como "coffee shops" o clubes.

Como se discutió en la Sección 1, la percepción de riesgo de una sustancia y su "normalidad" en la sociedad pueden afectar los niveles de uso. La elección de un sistema de distribución puede tener impacto en estas percepciones y, por consiguiente, tener a la larga un efecto en las tasas de uso. El modelo de distribución también podría tener otras consecuencias directas para la salud y la seguridad. Por ejemplo, atendiendo al estado de incapacidad más severa que genera la combinación de alcohol y marihuana, tanto Washington como Colorado no permiten que el cannabis se venda en tiendas que también venden alcohol. Finalmente, diferentes modelos de entrega conllevan diferentes consideraciones, por ejemplo, la capacidad de evitar las ventas a menores, el acceso en ubicaciones remotas, la base impositiva local, la capacidad de distinguir entre las ventas de marihuana producida legalmente del producto ilícito, etc.

POSIBLES OPCIONES

- 1. Implementación gradual del sistema de distribución:** En las etapas iniciales de la legalización de la marihuana, permitir únicamente un sistema de distribución de eficacia comprobada (por ejemplo, a través del correo, como se hace actualmente en el régimen de marihuana medicinal) podría minimizar los riesgos de ventas minoristas carentes de control o ilegales anteriormente descritos. Este sistema permitiría el acceso a los adultos, al mismo tiempo que es cauto en dar un paso que podría poner inadvertidamente a los jóvenes en mayor riesgo.
- 2. Locales a la calle:** Por otro lado, se podría necesitar permitir cierta capacidad de venta de marihuana en un entorno minorista legal y regulado con el fin de proporcionar una alternativa a los actuales vendedores ilegales, que existen en ciertas ciudades canadienses. Sería crucial garantizar que la marihuana vendida en dichos establecimientos provenga de una fuente legal.
- 3. Elección local:** Como alternativa, las decisiones sobre los mecanismos de distribución apropiados podrían dejarse en manos de los gobiernos provinciales y territoriales que determinarían el mejor enfoque en función de sus circunstancias específicas. Este escenario podría dar lugar a la adopción de diferentes modelos en todo el país.

Independientemente del modelo de distribución finalmente elegido, se necesitarán esfuerzos significativos por parte de todos los órdenes de gobierno y organismos encargados de hacer cumplir la ley para cerrar las operaciones ilegales, sean estas

tiendas u operadores de internet. Vea la Sección 4 para mayor discusión sobre este punto.

PREGUNTAS

¿Qué modelo de distribución tiene más sentido y por qué?

¿Hasta qué punto es aceptable la variación entre provincias y territorios en términos de modelos de distribución?

¿Hay otros modelos dignos de consideración?

4. GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PÚBLICAS

CONSIDERACIONES

Establecer un régimen de legalización exitoso requerirá un marco legislativo y regulatorio claro y sólido. Las fuerzas de seguridad también necesitarán explorar su rol y desarrollar políticas, capacitaciones y prácticas. Esto deberá combinarse con acciones apropiadas para hacer cumplir las medidas indicadas en el nuevo régimen y para lidiar con aquellos que operan fuera de él, si se quieren alcanzar los objetivos detallados anteriormente en este documento.

Como han demostrado las experiencias de otras jurisdicciones y la regulación del alcohol y el tabaco en Canadá, regular una sustancia no la retira automáticamente de los mercados ilícitos (por ejemplo, el tabaco de contrabando). De hecho, las experiencias acumuladas en Colorado hasta la fecha confirman la necesidad de la observancia constante de las normas y de la inversión en el desarrollo de nuevas políticas, capacitaciones y herramientas para aquellos responsables de asegurar su cumplimiento. Esto puede ayudar, entre otros objetivos, a prevenir y enfrentar los problemas de la conducción bajo los efectos de la marihuana y su desviación hacia los jóvenes, controlar el mercado negro y lidiar con los delitos asociados.

Al diseñar el nuevo sistema de acceso legal, se debe considerar atentamente la posibilidad de crear o reforzar las sanciones existentes para quienes actúan fuera de los límites del nuevo sistema. Por ejemplo, pueden ser necesarias nuevas leyes para castigar a quienes venden a menores de edad. Además, para proteger de manera constante la salud y seguridad pública e individual, pueden ser necesarias la observancia vigilante, así como la creación o el fortalecimiento de leyes, a nivel federal, provincial o territorial, o local, para resolver:

- ▶ preocupaciones con respecto a la ubicación de los centros de producción o distribución;
- ▶ horarios de funcionamiento;
- ▶ densidad o número total de productores y/o vendedores minoristas; y
- ▶ consumo de marihuana fuera de las viviendas (por ejemplo, espacio público).

Los encargados de velar por el cumplimiento de la ley serán responsables de aplicar las leyes que respaldan el nuevo régimen. Si el régimen (por ejemplo, de producción, distribución, impositivo, de acceso del consumidor, etc.) resulta demasiado complejo u oneroso para fiscalizar, producir legalmente o acceder habrá oportunidades para que el crimen organizado satisfaga la demanda a través del mercado ilícito.

Si bien uno de los objetivos de la legalización es mantener las ganancias fuera del alcance de los delincuentes, los grupos y las redes de crimen organizado actualmente enquistados en el mercado ilícito de marihuana canadiense pueden continuar produciendo y distribuyendo cannabis fuera del nuevo régimen regulatorio, de obtener ganancias. Existe el riesgo de robo y de desvío de la marihuana de la cadena de suministro legítima. Hay muchos otros escenarios y desafíos relacionados al crimen organizado que deberán minimizarse en un sistema legalizado. Las discusiones con los principales representantes de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley serán imprescindibles.

Otro objetivo central es la necesidad de protegerse de la conducción bajo los efectos del cannabis. Conducir bajo los efectos del alcohol y/o drogas, incluida la marihuana, es un delito según el Código Penal de Canadá. La capacidad de conducción disminuida continúa matando e hiriendo a más canadienses que cualquier otro delito.

La marihuana afecta una serie de funciones cerebrales necesarias para conducir de manera segura, como la coordinación, la percepción de las distancias, el tiempo de reacción y la capacidad de prestar atención. La marihuana, luego del alcohol, es la droga encontrada con mayor frecuencia entre los conductores involucrados en choques y acusados por capacidad de conducción disminuida, y entre los conductores gravemente heridos. El cannabis y el alcohol están entre las combinaciones más frecuentes del alcohol con otras drogas.

A diferencia del alcohol, actualmente no existen test de “análisis de aliento” para detectar la presencia de marihuana en los controles de tránsito. Sin embargo, se están utilizando pruebas de fluidos orales en otras jurisdicciones, que pueden detectar la presencia de

marihuana en el fluido oral, lo que puede ser un indicador de uso reciente. Esta es un área activa de investigación en Canadá y otros países.

Sería necesario el desarrollo de herramientas, capacitaciones y la capacidad forense de los laboratorios para que los organismos canadienses encargados de velar por el cumplimiento de la ley atenúen cualquier aumento potencial de la conducción bajo los efectos de las drogas, relacionado con la legalización de la marihuana. Por ejemplo, el gobierno podría establecer como delito conducir con concentraciones específica de THC en sangre, similar al delito de conducir con un nivel de alcohol en sangre igual o superior al límite legal y/o podría autorizar los dispositivos de detección de THC en fluidos orales en los controles de tránsito.

POSIBLES OPCIONES

- 1. Fortalecer las leyes y las respuestas de fiscalización y control apropiadas:** Para establecer un régimen de legalización exitoso se necesitará fortalecer las leyes que minimizarán o eliminarán la participación criminal. También podría ser necesario reforzar las leyes que castigan a quienes deciden operar por fuera de sus parámetros, incluidos aquellos que proporcionan marihuana a los jóvenes o producen o comercializan marihuana fuera del nuevo marco regulatorio, y la transportan a través de las fronteras canadienses.
- 2. Instrumentos de aplicación de la ley para la conducción bajo los efectos de la marihuana:** Existe la necesidad y la oportunidad de que Canadá investigue, desarrolle, pruebe, capacite y promueva tecnologías, y pautas y protocolos relacionados, para equipar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley frente al posible aumento de la tasa de capacidad de conducción disminuida, en particular para realizar pruebas en los controles de tránsito. Esto debería complementarse con campañas de educación pública que hagan hincapié en los riesgos asociados a la conducción bajo los efectos de las drogas y promuevan medidas preventivas, como ocurre con la conducción en estado de ebriedad.
- 3. Restringir el consumo al hogar o a un número limitado de lugares abiertos al público y bien regulados:** El consumo de marihuana podría restringirse a domicilios particulares. Sin embargo, el sistema puede necesitar del pragmatismo para responder a la demanda de locales para consumir marihuana fuera del hogar, a fin de evitar la proliferación del consumo en todos los espacios públicos. Podría considerarse la posibilidad de

identificar, -y limitar y controlar estrictamente- lugares admisibles para el uso de adultos. Esto podría servir para minimizar la normalización del cannabis y proteger a los no-usuarios de la exposición al humo o al vapor. Además, se deberá considerar el uso de marihuana en los lugares de trabajo. Por ejemplo, una política de tolerancia cero podría aplicarse a quienes operan maquinaria pesada o manejan transportes.

PREGUNTAS

¿Cómo deberían encarar los gobiernos el diseño de las leyes que reducirán, eliminarán y castigarán a quienes operan fuera de los límites del nuevo sistema legal para la marihuana?

¿Qué herramientas, capacitaciones y pautas específicas serán más efectivas para respaldar las medidas de fiscalización y control destinadas a proteger la salud y la seguridad públicas, particularmente frente a la capacidad de conducción disminuida?

¿Debería permitirse el consumo de marihuana en algún espacio abierto al público fuera del hogar? ¿Bajo qué condiciones y circunstancias?

5. ACCESO A LA MARIHUANA PARA FINES MÉDICOS

CONSIDERACIONES

Los tribunales han establecido que los canadienses tienen el derecho constitucional al acceso razonable a una fuente de suministro legal de marihuana con fines medicinales. Una decisión judicial reciente determinó que la MMPR no cumplió con el requisito constitucional de garantizar el acceso razonable a la marihuana con fines medicinales.¹

Determinar la mejor manera de proporcionar un acceso razonable a la marihuana para fines medicinales en el contexto de un mercado legalizado no es sencillo.

Como mínimo, es claro que aquellos cuyas necesidades medicinales no pueden satisfacerse en un régimen legal (por ejemplo, niños, niñas y adolescentes o aquellos que requieren un producto de alta potencia si no está legalmente disponible) necesitarán un método de acceso legal.

Más allá de eso, son los pormenores del régimen legal creado por los gobiernos (incluidos los modelos de producción y distribución) los que permitirán a quienes toman las decisiones determinar si se requiere un

régimen separado para los usuarios medicinales, a fin de proporcionar un acceso razonable a los usuarios de marihuana clínicamente autorizados.

Las limitadas experiencias en otras jurisdicciones donde coexisten mercados medicinales y recreativos separados proporcionan algunas perspectivas interesantes. Por ejemplo, en Colorado, varios actores involucrados señalaron que la coexistencia de los mercados minorista y medicinal era problemática, ya que crea un doble estándar (por ejemplo, diferentes edades mínimas, cantidades adquiribles e impuestos) y contribuye al mercado gris, complicando la regulación y su cumplimiento. Algunos de estos actores han dicho que si hubieran tenido la oportunidad, habrían procedido solo con el uso recreativo, en lugar de un sistema dual, recreativo y medicinal.²

Los 18 estados de EE. UU. que tienen regímenes de cannabis medicinal y donde la marihuana no es legal con fines recreativos, poseen modelos de producción variados:

- ▶ Siete permiten la producción comercial y prohíben el cultivo personal. Un paciente solo puede acceder al cannabis medicinal de productores comerciales que han obtenido sus licencias del departamento de salud del gobierno. Una vez que un cultivador comercial obtiene la licencia, debe respetar los límites de producción, que son establecidos para mantener la seguridad pública y limitar el desvío de marihuana al mercado negro;
- ▶ Tres permiten solo el cultivo personal. En estos estados, el número de plantas que un paciente puede cultivar en simultáneo legalmente varía de seis a 15 plantas maduras. No hay disposiciones para la producción comercial ni dispensarios autorizados. Si un paciente no puede cultivar marihuana por sí solo, puede designar a un cultivador para que lo haga en su nombre;
- ▶ Los ocho estados restantes permiten a las personas optar por el cultivo personal o comprar a distribuidores con licencia estatal.

El control de la distribución de marihuana en las jurisdicciones que permiten tanto el cultivo personal como el comercial puede ser un desafío. El cannabis producido comercialmente es monitoreado, lo que impide que los productores cultiven y posean material que excede su límite de plantas. Sin embargo, cuando se permite el cultivo personal, se puede crear un mercado

¹ Allard et al v. Canada: Federal Court. February 24, 2016.

² Canadian Centre on Substance Abuse. Cannabis Regulation: Experiences, Impacts and Lessons Learned In Colorado. June 2015.

gris para productos elaborados o distribuidos de formas no autorizadas.

En materia de cantidades autorizadas para fines medicinales, el rango según el régimen anterior de cultivo personal canadiense es de 0.5 gramos/día a más de 300 gramos/día, con un promedio de 17.7 gramos/día a diciembre de 2013. El Colegio de Médicos de Familia de Canadá sugiere un máximo de 3 gramos/día.

POSIBLES OPCIONES

- **Continuidad en el acceso a la marihuana con fines medicinales:** Se anticipa que podría seguir existiendo la necesidad de habilitar el acceso a la marihuana para quienes la requieren por motivos medicinales, pero no tienen garantizado un acceso razonable en el marco de la legalización. Esto podría requerir permitir diferentes métodos de producción (por ejemplo, cultivo doméstico) que no estén disponibles para otros. También podría requerir excepciones para jóvenes con autorización médica o para aquellos que necesitan productos de alta potencia. La participación de los médicos aún sería necesaria.

PREGUNTAS

¿Qué factores debería considerar el gobierno para determinar si se está proporcionando acceso apropiado

a las personas clínicamente autorizadas una vez establecido un sistema de acceso legal a la marihuana?

CONCLUSIÓN

El tema del acceso y uso de la marihuana es importante, delicado y complejo, abarcando asuntos y consecuencias en el campo de las políticas de salud, seguridad pública y justicia social y penal. Este documento base presenta consideraciones clave para el diseño de un sistema para legalizar, regular y restringir el acceso a la marihuana en Canadá. Será importante para determinar las estrategias más efectivas para diseñar e implementar un sistema eficaz.

Encarar la legalización requiere el aporte de todos los sectores y la población. Para dar forma al mejor sistema a largo plazo para los canadienses, es clave la colaboración de los expertos, las provincias y los territorios, y la población en general.

Este documento se utilizará para sentar las bases de la consulta con las provincias, los territorios y los expertos. Todas las partes interesadas —desde los gobiernos y expertos hasta los canadienses— están invitados a enviar sus opiniones a través del sitio web.

En base a los comentarios recibidos, el Grupo de Trabajo redactará un informe que será presentado al Gobierno para informar las decisiones sobre la mejor forma de legalizar, regular y restringir el acceso a la marihuana.

NOTAS

* En Argentina no es común el uso de derivados o extractos hechos en base a solventes como el butano. En cambio, son más populares extractos hecho con solventes orgánicos, como el alcohol tridestilado de cereal, o un proceso de extracción mecánico, a través de presión y calor (con una prensa hidráulica), conocido como “Rosin”.

**El uso fumado y vapeado del cannabis en espacios abiertos y públicos no está criminalizado por la regulación uruguaya, sí existen restricciones similares al uso humo de tabaco, entre otras, respecto de espacios cerrados o abiertos, públicos o privados, que correspondan a dependencias sanitarias, educativas o deportivas.
