

22.

Regulación de cannabis en Colorado: lo que viene y lo que falta

Zara Snapp

Resumen

El presente artículo pretende dar información sobre los avances legislativos en cuanto a la regulación del cannabis en el estado de Colorado en Estados Unidos. Se comienza presentando la situación del tema a nivel nacional, para pasar a hacer un recuento del desarrollo legal desde 2013 hasta la actualidad. Posteriormente, se presenta el impacto de la regulación en temas como el sector juvenil, disparidad en detenciones raciales, detenciones por conducir bajo la influencia de la droga, el combate al crimen organizado, el número total de arrestos y los resultados en el sector medicinal, demostrando los positivos resultados de la regulación y puntualizando sus ventajas y desventajas. Por último, se concluye diciendo la forma en la que la regulación de Colorado puede y ha influido en otros estados, destacando las barreras y áreas de oportunidad para las mismas.

Palabras clave: Colorado, regulación, cannabis, resultados.

Abstract

This article aims to provide information on legislative advances in the regulation of cannabis in the state of Colorado in the United States. It begins by presenting the situation on the issue at a national level, and then setting out the legal developments from 2013 until now on cannabis in Colorado. The impact of regulation is then highlighted through how it intersects with issues such as the youth population, racial disparities, drug-related detention, combating organized crime, the total number of arrests and results within the health sector. This serves to demonstrate the positive results of the regulation and to highlight its advantages and disadvantages. Finally, it concludes by pointing out how Colorado's regulation can and has influenced other states, pointing out the barriers and areas of opportunity in this matter.

Keywords: Colorado, regulation, cannabis, results.

Introducción

Estados Unidos ha avanzado en la reforma de políticas de drogas con veintiocho estados (más Washington DC) donde han legalizado el uso de cannabis para fines medicinales, dieciséis estados que tienen acceso limitado a derivados de cannabis y los ahora ocho estados donde han permitido su uso para fines personales, adultos y recreativos. En noviembre de 2012, los votantes de Colorado y el estado de Washington aprobaron iniciativas que legalizan y regulan los mercados de marihuana para cualquier uso adulto y personal. Éstas fueron las primeras jurisdicciones en el mundo en regular todo el mercado de cannabis, y es así como empezó la ola verde que ha continuado con los estados de Alaska, Oregón, Washington DC, ahora agregando en las elecciones de 2016 a los estados de California, Nevada, Massachusetts y Maine para uso adulto.

Algunos de los argumentos en Colorado que ganaron fuerza y se tradujeron en el voto a favor de la regulación incluyen la reducción del delito, la recaudación de ingresos por impuestos, mejorar la salud pública y fomentar el desarrollo económico. Varios de estos aprendizajes y lecciones pueden —y han sido— transferidos a otros contextos en Europa o América Latina, particularmente a Uruguay, que en 2013 se convirtió en el primer país en regular el cultivo, uso, posesión, transporte y venta de la planta desde la semilla hasta que llega al usuario final.

La Enmienda 64 en Colorado movilizó a un grupo de distintas instituciones y de la sociedad civil, que reglamentó la ley que fue implementada el 1 de enero de 2014. La Enmienda fue aprobada por el 55 por 100 de aprobación, siendo más de lo que ganó el presidente Barack Obama en esa misma elección para su candidatura presidencial (Stenovec, 2012). Dentro del grupo de trabajo se encontraban representantes estatales encargados de la recaudación fiscal, el departamento de seguridad pública, el comisionado de agricultura, además de representantes de la industria médica con experiencia en tratamientos, así como, por supuesto, usuarios de la planta. Creado este grupo de actores diversos, el Estado generó la posibilidad de tener copropiedad en la implementación.

Con la aprobación, adultos mayores de veintiún años con identificación oficial obtuvieron el derecho a cultivar hasta seis plantas en

casa y comprar y consumir hasta una onza de cannabis. Asimismo, aunque los adultos no fueran residentes podrían comprar hasta siete gramos, restricción que fue levantada en junio de 2016 cuando se determinó que los residentes y no residentes igualmente podrían comprar hasta una onza o veintiocho gramos en una sola transacción. Cuando se aprobó la ley, los dispensarios donde se vendía la marihuana tenían que producir al menos el 70 por 100 del producto en venta, lo que se llama la integración vertical. El grupo de trabajo para la marihuana recreativa decidió continuar con este sistema para evitar la posibilidad de que grupos no regulados por el Estado pudieran vender las plantas (Sensible Colorado, 2013).

A un año de la aprobación, en noviembre 2013, los votantes de Colorado pasaron otro referéndum que implementó un impuesto de acuerdo a la tasa media del mercado, de 15 por 100 sobre la venta de cannabis a los cultivadores y 10 por 100 más sobre la venta al consumidor, aunado al 2,9 por 100 de impuesto por las ventas locales. Sin embargo, los pacientes con recomendaciones médicas sobre cannabis medicinal pagaban solo el 2,9 por 100 de impuestos sobre la venta. El 1 de enero 2014, los dispensarios con los permisos requeridos abrieron sus puertas a la venta de cannabis para uso adulto, personal y recreativo y desde entonces ha emergido una industria multimillonaria (Sensible Colorado, 2013).

Génesis de la regulación en Colorado

Colorado ya tenía una historia con la marihuana, siendo uno de los primeros estados en 1975 en descriminalizar el cannabis después de que el informe de la Comisión Shafer recomendó reducir las sanciones en contra de su consumo. La descriminalización hizo que la posesión de marihuana fuera considerada como una ofensa menor sancionada con una multa de cien dólares.

En 1996, los votantes de California aprobaron la Proposición 215, permitiendo el uso y cultivo del cannabis medicinal por primera vez en los Estados Unidos. Lo anterior generó un movimiento en el país que permitió a los defensores de la planta impulsar la Enmienda 19 a la boleta en 1998 en Colorado. Sin embargo, la Secretaria del Estado en esos tiempos rehusó a contar los votos, bajo el argumento

de que ésta no tenía en número de firmas necesarias en primer lugar. Los proponentes lo intentaron de nuevo, y en el año 2000 se aprobó la Enmienda 20, la cual permitió —con 54 por 100 de los votos a favor— que el estado se convirtiera en el primero en legalizar la marihuana en su constitución. Ésta permitió el cultivo personal de hasta seis plantas, la posesión de hasta dos onzas y la comercialización de pequeñas cantidades de marihuana para uso medicinal. En ese entonces, los *care-givers*¹ podrían cultivar para hasta cinco pacientes, con un total de treinta plantas. La implementación nunca floreció plenamente debido a las restricciones de cultivo, que hasta 2009, cuando el Consejo de Salud las modificó y la industria del cannabis medicinal se disparó.

Ese mismo año, el Gobierno federal había emitido el «Ogden Memo» que dio directrices sobre la necesidad de no perseguir pacientes y cultivadores (U.S. Department of Justice, 2009). Evidentemente, las implicaciones del documento representaron un aumento en las empresas de cannabis medicinal, no solo en Colorado, sino en otros estados como California. Los números de pacientes aumentaron de 4.800 en 2008 a 41.000 pacientes en 2009, demostrando el poder de una regulación que quita los obstáculos para acceder a la planta y sus propiedades (RM HIDTA, 2013).

Los activistas del estado buscaban una regulación completa del mercado adulto, por lo que, en 2006, los votantes tuvieron la oportunidad de votar por la Enmienda 44 que pretendía permitir la posesión de hasta una onza de cannabis. La Enmienda perdió con 44 por 100 de los votantes a favor y 58 por 100 en contra. Sin embargo, el movimiento reformista seguía impulsando iniciativas. Es así que, en 2012, los ciudadanos lograron la aprobación de la Enmienda 64, con una votación muy reñida de 50,5 por 100 de los votos a favor y un 47,2 por 100 de los votos en contra, con una diferencia de poco menos de 73.000 votos, promoviendo un modelo de regulación bajo el argumento de que consumir cannabis era menos riesgoso que consumir alcohol o tabaco (Lachenmeier y Rehm, 2015).

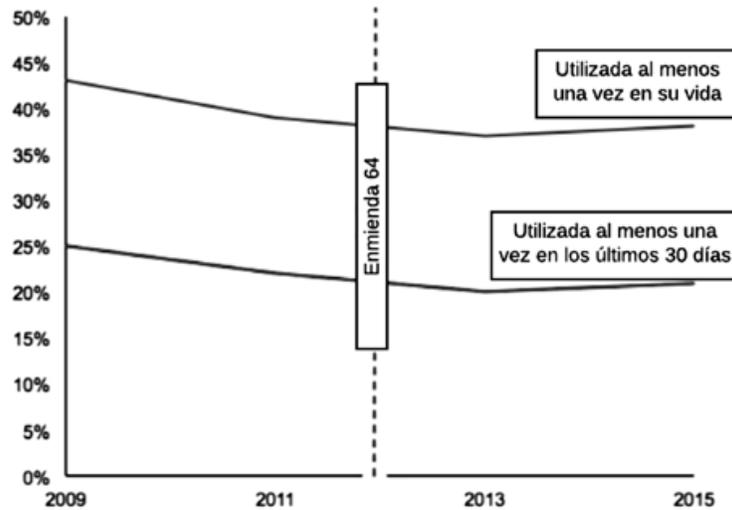
1. Un *care-giver* es una persona no pagada o pagada que ayuda a otra persona con un impedimento con sus actividades de la vida diaria. Cualquier persona con un impedimento de salud puede utilizar los servicios de cuidado para hacer frente a sus dificultades. La prestación de cuidados es más comúnmente usada para tratar los impedimentos relacionados con la vejez, la discapacidad, una enfermedad o un trastorno mental.

Con la votación, Colorado legalizó la marihuana para uso recreativo entre mayores de veintiún años, abriendo paso a la existencia de la industria de la marihuana comercial, la cual podría empezar a operar a partir de 2014. Asimismo, la Enmienda también permite la apertura de tiendas, reguladas por el Departamento de Impuestos local, para cultivar y vender marihuana. Las personas interesadas podrían además cultivar hasta seis plantas de marihuana en sus hogares. Por último, ésta pidió la creación del sistema estatal de control de producción y venta de marihuana recreativa, así como existe uno para controlar la marihuana medicinal y el alcohol (Angela Dills *et al.*, 2016). Después de dos años de venta de cannabis para consumo personal, existen 454 dispensarios en el estado que tiene una población de 5,4 millones de personas (Colorado Department of Revenue, 2015).

Logros y retos de la regulación en Colorado

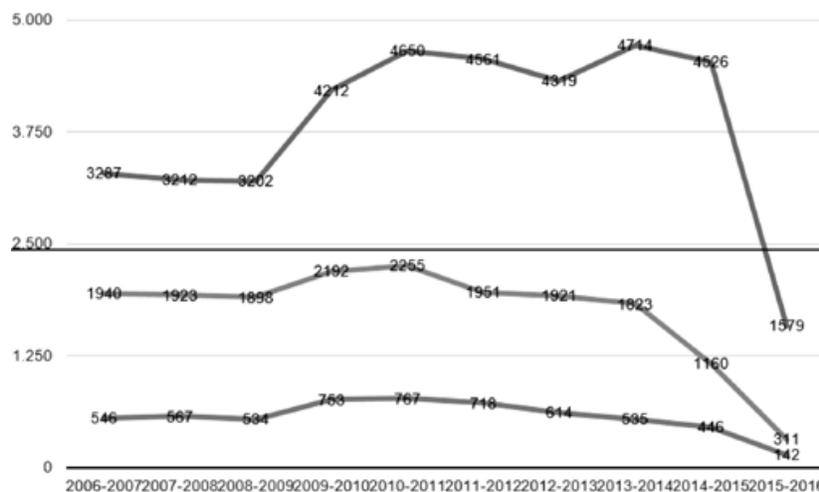
A dos años de que el estado optara por la regulación del mercado de cannabis, podemos extrapolar cierta evaluación de la implementación de esta política. A pesar de que los datos disponibles hasta el momento son preliminares, si nos basamos en los objetivos de la política podemos ver los impactos de la regulación. La mayor preocupación, y el principal argumento en contra, cuando se habla de la regulación de cannabis —u otras sustancias hoy ilícitas— es el impacto sobre jóvenes, bajo la falsa creencia de que permitir el consumo y acceso a las sustancias psicoactivas incrementará los niveles de consumo, particularmente en este sector poblacional. Una encuesta amplia de estudiantes en Colorado (con diecisiete mil personas de muestra) reveló que el consumo de marihuana en jóvenes se mantuvo estable en los años posteriores a la regulación. En 2009, el 43 por 100 de jóvenes en Colorado reportaron haber usado cannabis una vez en su vida, comparado con el 38 por 100 de jóvenes en 2015 (Department of Public Health & Environment, 2015). Lo anterior, aunque demuestra un lento, pero existente incremento, no quita el hecho de que es bien sabido que el aumento en la demanda es un fenómeno recurrente y presente en los estados reguladores, pero tan solo a corto plazo, puesto que a largo plazo los índices tienden a bajar dramáticamente, de acuerdo a lo que se ha observado en la experiencia internacional (AP, 2015).

GRÁFICO 1. Uso de Marihuana en el sector juvenil (Haviland y Newman, 2015)



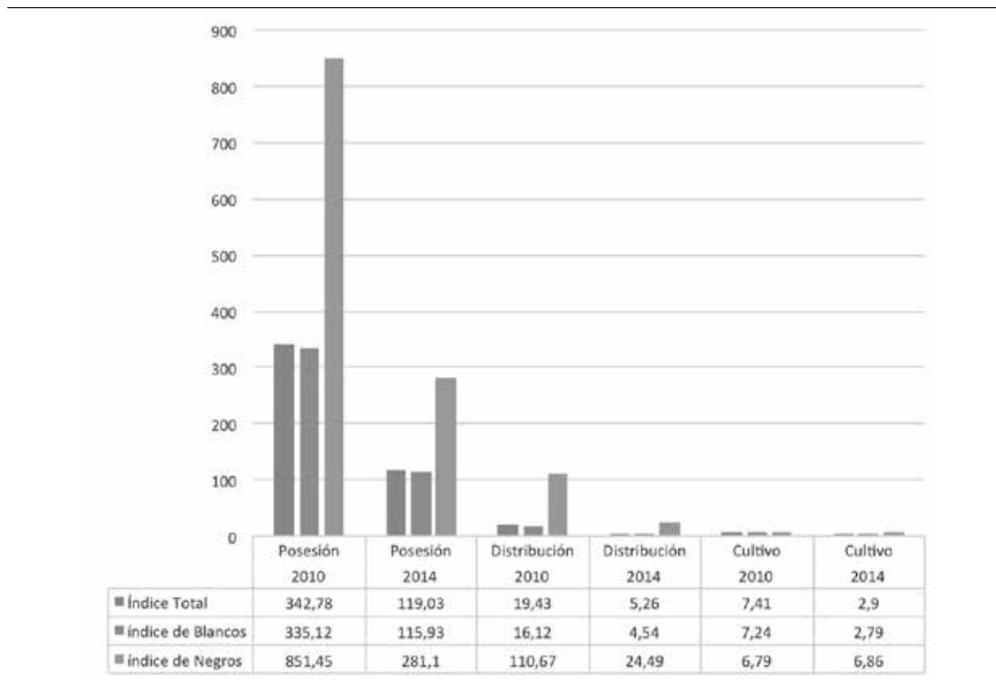
Asimismo, la regulación ha generado un impacto positivo en la vida escolar de los jóvenes estudiantes de Colorado. Las suspensiones escolares por ofensas relacionadas con drogas decrecieron de 3.287 en el ciclo escolar 2006-2007 a 1.579 en el 2015-2016. Consecuentemente, las expulsiones por drogas se redujeron de 546 en el ciclo escolar 2006-2007 a 142 en el 2015-2016. Por último, el número de estudiantes referidos a instancias legales por ofensas de drogas cayó drásticamente de 1.940 en el ciclo escolar 2006-2007 a 311 en el 2015-2016, porque las escuelas y los cuerpos de seguridad, ya no relacionan el uso o posesión de las drogas con una ofensa de alto impacto (Department of Education, 2016).

GRÁFICO 2. Índice de razones e incidentes de expulsión y suspensión escolar en colorado (Department of Education, 2016)



Las detenciones por marihuana en los estados con mercados regulados también han disminuido y Colorado sigue la tendencia con el número total de detenciones por marihuana bajando a un 46 por 100 entre 2012 y 2014, de 12.894 a 7.004 (Reed, 2016). Aún con la disminución en detenciones entre afro-americanos y latinos, el racismo estructural sigue siendo un problema en el porcentaje de detenciones. Esperemos que la disparidad se reduzca a medida que más estados aprueben mercados regulados, aunque las cifras ya indican como la brecha se reduce gradualmente (Gettman, 2015), como se observa a continuación:

GRÁFICO 3. Características de arrestos por raza por cada 100.000 habitantes (Gettman, 2015)

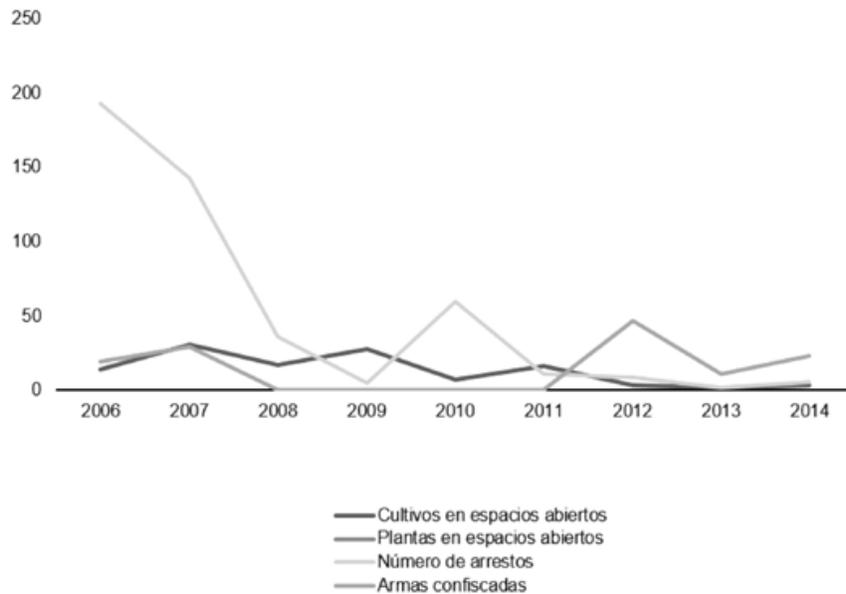


El número total de detenciones por manejar bajo la influencia también disminuyó en los años posteriores a la regulación. Según los datos de la Patrulla Estatal de Colorado, las citaciones por manejar bajo la influencia de la planta declinaron de 5.546 en 2014 a 4.546 en 2015 (Reed, 2016), el primer año de la venta de cannabis legal en el estado. Solo el 8 por 100 de las detenciones por manejar bajo la influencia involucraban al cannabis como la única sustancia consumida por los detenidos en Colorado (Reed, 2016). Adicionalmente, no hubo

ningún aumento en fatalidades en accidentes de tráfico en los estados con cannabis legal (Angela Dills *et al.*, 2016).

En el lado del combate al crimen organizado, las cifras del Programa de Erradicación/Supresión de Cannabis Doméstica de la Agencia de Administración para el Control de Drogas (DEA en Inglés), el cual es el único programa de cumplimiento de la ley a nivel nacional que se enfoca a luchar contra las organizaciones narcotraficantes involucradas en el cultivo de cannabis, indican que —como puede observarse en la gráfica presentada a continuación— el número de cultivos en espacios abiertos erradicados en Colorado decrecieron de dieciséis en 2011 a tres en 2012, y se mantuvo relativamente bajo durante 2014. Asimismo, el número de arrestos sigue decreciendo, de sesenta en 2010 a once en 2011, mientras el número de armas confiscadas se ha mantenido considerablemente. Esto representa un progreso significativo en materia de impartición de justicia para pequeños agricultores y un combate real al crimen organizado.

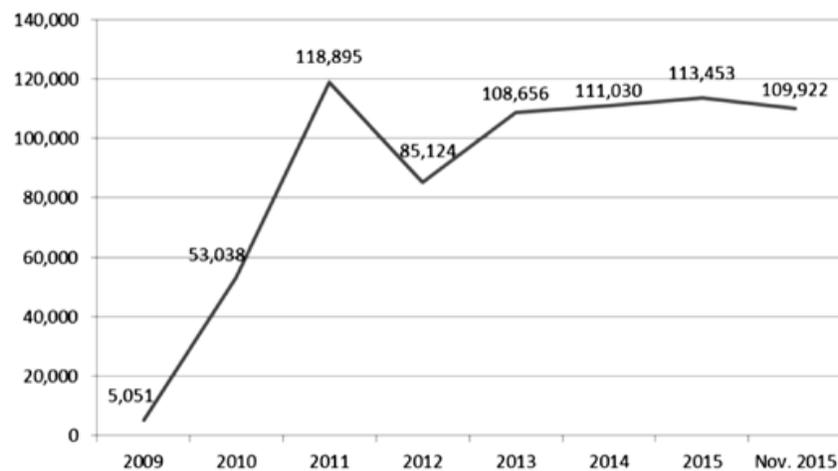
GRÁFICO 4. Resultados del Programa de Erradicación/Supresión de Cannabis Doméstica de la Agencia de Administración²



2. «Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings. Colorado Department of Public Safety», Denver, Colorado, March 2016. Disponible en <<https://cdpsdocs.state.co.us>>.

Por último, y como es de esperar, el número de personas con credencial para consumir marihuana medicinal comenzó a incrementar a partir de 2009, después de que la comercialización del mercado de cuidados fuera aceptado. De 2009 a 2011, más de 113.000 personas con credencial fueron añadidas al registro. El número de éstas se estancó en 2011, pero se ha mantenido constante desde 2013. Esto demuestra que los usuarios prefieren claramente mantenerse en la legalidad porque permiten que el Estado mantenga un registro de consumidores.

GRÁFICO 5. Número de tarjetahabientes para marihuana medicinal, 2009-noviembre 2015 (*en número de pacientes)³



La regulación por parte de Colorado ha traído consigo, como se puede observar, un impacto positivo en el ámbito de justicia y en ofensas relacionadas con el consumo de la planta. Sin embargo, es necesario puntualizar las ventajas y desventajas —actuales o posibles— del modelo utilizado actualmente de la siguiente forma:

3. Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings. Colorado Department of Public Safety. Denver, Colorado, p. 77, marzo de 2016, recuperado de <<https://cdpsdocs.state.co.us>>

 Modelo Actual de Colorado:

 Regulación legal de producción, distribución y venta de marihuana medicinal y recreativa

Ventajas	Desventajas
Permite que mayores de edad tengan acceso seguro a un producto de alta calidad que les da derechos de rendir cuentas sobre el producto.	Puede presentarse un riesgo de comercialización a un nivel alto, pero el Gobierno tiene manera de controlar la regulación.
Permite que el Estado se beneficie económicamente del mercado por parte de los impuestos.	Si el precio del producto sube demasiado, algunos/as usuarios/as seguirán acudiendo al mercado negro.
Separación completa del mercado de marihuana de otros mercados de drogas ilícitas.	Podría propiciar dejar de lado por un tiempo prolongado la legalización de otras drogas actualmente ilícitas.
Se podría mantener un control sobre la calidad de la planta y la cantidad que se podría obtener.	Si el Estado no mantiene una regulación constante y eficiente, la planta podría sufrir de modificaciones que afectasen el costo de producción a costa de su calidad.

Tal vez lo más impresionante de la regulación de los mercados de cannabis ha sido la recaudación de ingresos por la expedición de licencias para el cultivo, distribución y venta, además de los impuestos sobre la venta a los consumidores. Durante el primer año, Colorado fue lento en la recaudación para extender mejor el sistema. Sin embargo, durante el segundo año los ingresos superaron las expectativas. Excluyendo los impuestos por cannabis medicinal, el Estado recaudó setenta y ocho millones de dólares en el primer año fiscal (de 1 junio 2014 a 31 mayo 2015) y 129 millones en el segundo año (de junio 2015 y mayo 2016). Los beneficiarios de estos impuestos son los ciudadanos de Colorado con el dinero destinado a la construcción de nuevas escuelas, la implementación de la ley y las necesidades generales del estado, sin mencionar el significativo ahorro que representa

el enfocar a los cuerpos de seguridad pública hacia las detenciones por crímenes y delitos de alto impacto que son prioritarios, y que por supuesto, no involucran a los usuarios de cannabis.

El pasado 8 de noviembre de 2016, mientras los ojos del país y el mundo estaban concentrados en la elección del próximo presidente de los Estados Unidos, los estados de California, Massachusetts, Maine y Nevada votaron a favor de legalizar la marihuana para fines recreativos, y los estados de Arkansas, Florida y Dakota del Norte votaron a favor de permitir el acceso al cannabis para fines médicos. Sin lugar a dudas, esto representa un avance significativo y valorable en la adopción de una política de drogas eficiente a lo largo del país y que podría terminar abordando problemas transversales como la disparidad racial en detenciones, aparte de abrir las puertas para permitir el uso de otro tipo de drogas actualmente ilícitas.

Colorado es el estado que desde hace varias décadas ha llevado la delantera en la legislación para el uso y acceso al cannabis, y ha habido un impacto relevante, como el hecho de que una menor criminalización se traduce en menos criminales, que la marihuana no fomenta el crimen, reduce las desigualdades y genera ganancias para el Estado. El papel progresista de Colorado respecto al tema ha generado una ola verde que ha logrado desplazar el movimiento hacia los estados vecinos, haciendo que otros estados se den cuenta de los beneficios económicos y sociales que trae consigo la regulación, como sucedió con California, Massachusetts, Maine, y Nevada. Ahora, solo es tiempo de esperar y asegurar que el Gobierno federal permita innovar a nivel estatal.

Referencias bibliográficas

- Angela Dills, S. Goffard y J. Miron (2016), *Dose of Reality: The Effect of State Marijuana Legalizations*, Cato Institute, Washington.
- AP (2015), «Revelan que la legalización de la marihuana no ha aumentado el consume en jóvenes», *20 Minutos*, recuperado de <<http://www.20minutos.com>>.
- Colorado Department of Revenue (2015), *Retail Marijuana Facilities*, Colorado Department of Revenue, Enforcement Division, recuperado de <<https://www.colorado.gov>>.

- Department of Education (2016), *10-Year Trend Data: State Suspension and Expulsion Incident Rates and Reasons*, Colorado, Denver.
- Department of Public Health & Environment (2015), *Marijuana Use Among Youth in Colorado*, recuperado de <<https://ww.colorado.gov>>.
- Gettman, Jon (2015), *Marijuana Arrests in Colorado After the Passage of Amendment 64*, Drug Policy Alliance, Oakland,
- Haviland, Joy y Tony Newman (2105), *So far, so good: what we know about Marijuana legalization in Colorado, Washington, Alaska, Oregon and Washington DC*, Drug Policy Alliance, Oakland.
- Lachenmeire, Dirk y Jürgen Rehm (2015), «Comparative risk assessment of alcohol, tobacco, cannabis and other illicit drugs using the margin of exposure approach», *Scientific Reports*, 5, número artículo: 8126.
- Reed, Jack (2016), *Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings, A Report Pursuant to Senate Bill 13-283*, Colorado Department of Public Safety, Denver.
- RM HIDTA (2013), *The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact. A Preliminary Report*, vol. 1, RM HIDTA, Denver.
- Sensible Colorado (2013), «History of Colorado's Medical Marijuana Laws», *Sensible Colorado*, recuperado de <<http://sensiblecolorado.org>>.
- Stenovec, Timothy (7 de noviembre de 2012), «Legal Weed: Marijuana more popular than Obama in Colorado», *The Huffington Post*, recuperado de <<http://www.huffingtonpost.com>>.
- U.S. Department of Justice (2009), «Memorandum for Selected United State Attorneys on Investigations and Prosecutions in States Authorizing the Medical Use of Marijuana», *The United States. Department of Justice*, recuperado de <<https://www.justice.gov>>.