

Laberintos de prohibición y regulación

Los grises de la marihuana
en Colombia



Luis Felipe Cruz Olivera
Isabel Pereira Arana

LABERINTOS DE PROHIBICIÓN Y REGULACIÓN

LOS GRISES DE LA MARIHUANA EN COLOMBIA

Laberintos de prohibición y regulación

Los grises de
la marihuana
en Colombia

Luis Felipe Cruz Olivera
Isabel Pereira Arana

**Colección
Dejusticia**

CEDD
Colectivo de Estudios Drogas y Derecho

Dejusticia

Cruz Olivera, Luis Felipe.

Laberintos de prohibición y regulación: los grises de la marihuana en Colombia / Luis Felipe Cruz Olivera, Isabel Pereira Arana. – Bogotá: Editorial Dejusticia 2021.

200 páginas; gráficas; 24 cm. – (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-5597-97-6

1. Cannabis. 2. Regulación de drogas. 3. Crimen organizado.
4. Mercado gris. 5. Cannabis medicinal. I. Tít. II. Serie

ISBN 978-958-5597-98-3 Edición digital
978-958-5597-97-6 Edición impresa

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Diagramación
Diego Alberto Valencia

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos Ltda.

Primera edición
Editorial Dejusticia
Bogotá, Colombia, noviembre de 2021

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <https://www.dejusticia.org>



Creative Commons Attribution NonCommercial-ShareAlike 4.0
International License.

Atribución/Reconocimiento-NoComercial

© Dejusticia, 2021
Calle 35 N° 24-31, Bogotá D. C.
Teléfono: (+57-1) 608 3605
info@dejusticia.org
www.dejusticia.org

Contenido

	Agradecimientos	8
	Introducción: El laberinto de la marihuana	12
Capítulo 1.	La marihuana y sus palabras: mercados, leyes, criminalidad y transformación	22
Capítulo 2.	La marihuana en Colombia: historia, ilegalidad y consumo	44
Capítulo 3.	Un negocio en perpetuo <i>boom</i> : el mercado de marihuana en Colombia	80
Capítulo 4.	Mercados grises de marihuana: las oportunidades de la regulación	110
Capítulo 5.	Limpiando a María: abrir el mercado para la marihuana medicinal en Colombia	126
Capítulo 6.	Conclusiones y recomendaciones	146
	Referencias	158
	Anexos	
Anexo 1.	Descripción del trabajo de campo y tabla de personas entrevistadas	176
Anexo 2.	Tipos de <i>stands</i> de la ExpoMedeWeed 2017 y su descripción	180
Anexo 3.	Evolución de las leyes anticannábicas en Colombia	188
Anexo 4.	Registros de incautación de estupefacientes	194
	Sobre los autores	198

Agradecimientos

Esta investigación se desarrolló en el marco de las actividades del Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD), del cual Dejusticia hace parte. Entre 2017 y 2019, los investigadores de los 11 países llevaron a cabo una investigación colectiva para documentar la realidad de los mercados de marihuana en América Latina, y las perspectivas y los procesos de la regulación o cambios en cada país. El texto que acá presentamos fue, en su versión preliminar, el aporte colombiano a esa construcción común, que resultó en el libro *Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación*. En ese proceso, los comentarios y la retroalimentación de las y los colegas del CEDD nutrieron nuestro propio proceso de investigación, y por ello les agradecemos especialmente a Coletta Youngers, Martin Jelsma, Rodrigo Uprimny, Alejandro Corda, Rose Marie Achá, Catalina Pérez Correa, Ernesto Cortés, Diego Piñol, Ana Isabel Jácome, Gianella Bardazano y Andrés Antillano. Asimismo, al Programa de América Latina de Open Society Foundations, quienes apoyaron con recursos ese capítulo del Colectivo.

En esta investigación participaron múltiples voces del mercado de cannabis. Agradecemos que nos hayan compartido sus experiencias y opiniones sobre el futuro. Queremos reconocer el trabajo y la asistencia de Federico Mejía, Ángela Sánchez, Germán Narváez, Luisa Tejada y Sofía Tapia, quienes realizaron sus prácticas profesionales en la línea de Política de Drogas y contribuyeron con aportes en cada una de las fases de elaboración de este libro. También queremos agradecer a Diana Güiza, David Filomena, Mauricio Albarracín, Carlos Olaya, Juan Hernández, Jonathan García, Jesús Medina, Daniel Marín, Rodrigo Uprimny, Lucía Ramírez, Vivian Newman e Isabel de Brigard, quienes aportaron comentarios e ideas para fortalecer nuestros argumentos en un seminario interno realizado el 14 de junio de 2019. Los comentarios de César Valderrama, Mauricio García y Jessica Corredor, miembros

del comité académico que realizaron a una versión posterior del texto nos ayudaron a minimizar nuestras falencias.

Por último, queremos agradecer a Ady Ruiz, Alexander Rojas, Andrés Castañeda, Camilo Barrera, Carolina Reyes, Claudia Cantor, Claudia Luque, Ximena Gómez, Jazmín Mejía, Juan David Cabrera, Lorena Gómez, Lucía Albarracín, Luis Daza, Sandra Forero, Sebastián Geney, Diego Espinal, William Morales, Yaneth Vargas y Sofía Aguilar, quienes con su trabajo hicieron posible la investigación, el desarrollo logístico del trabajo de campo y la publicación de este informe.

Introducción:
El laberinto de la marihuana

La marihuana¹ está saliendo del laberinto de la prohibición. Y lo hace gracias a una suma de fuerzas políticas y económicas, compuestas por movimientos cannábicos, empresarios, pacientes y organizaciones de la sociedad civil. En este texto exploramos aspectos históricos del cannabis, así como las consecuencias de su prohibición. No dudamos en afirmar que la regulación será el camino por recorrer en las próximas décadas, sin embargo, no hacemos cábalas de cuándo y cómo podría suceder. A partir de una reconstrucción de la historia de la prohibición y de una caracterización de lo que hemos denominado los mercados ilegales, grises y legales del cannabis, hacemos una radiografía de momento para reflexionar sobre lo que debería tener una regulación.

Queremos indagar tres cosas. Lo primero, si los motores de la regulación son y serán los intereses de empresarios o las industrias cannábicas, nacionales y extranjeras, o si se presionarán cambios legislativos luego de haber hecho una “limpia” en la opinión pública de lo que significa el uso del cannabis y los potenciales beneficios económicos que implicaría la creación de este nuevo mercado. También nos interesa caracterizar a los diferentes actores de los mercados de cannabis y cómo interactúan entre sí. En otras palabras, queremos conocer el escenario prerregulación que tiene el país, teniendo en cuenta que la regulación de los usos medicinales ya está en marcha. No podemos pasar por alto que este texto se publica en medio de un *boom* global de la marihuana, que presta especial interés a países del Sur Global, motivado por las

1 A lo largo del texto usamos los términos marihuana y cannabis de manera intercambiable, aunque reconocemos que existen connotaciones distintas para cada una de las palabras. Para unas personas “marihuana” es un nombre propio del prohibicionismo, surgido del prejuicio contra la población mexicana que la usaba. Es una palabra que combina dos nombres comunes entre la población latina en general, María y Juana. Por otro lado, el cannabis suena más libre de prejuicios y científico, de allí que en las discusiones que se tienen sobre la regulación medicinal sea reivindicado con mucha fuerza este concepto.

posibilidades de inversión en este mercado. En tercer lugar, nos planteamos cómo se puede regular el mercado de la marihuana para usos no recreativos –e incluso modificar la regulación existente en el mercado medicinal– desde una perspectiva que no solo atienda los intereses económicos, sino que, además, responda a los derechos humanos, la salud pública, la inclusión de las personas o comunidades que han sido víctimas de la guerra contra las drogas y aquellos colectivos que han estado en los espacios grises. Nos preguntamos qué hacer con aquellos que no participan en redes y mercados nominalmente ilegales pero que no alcanzan a “ser legales” debido a los costos y moldes que implica la legalidad.

El Sur Global es un escenario idóneo para los intereses de inversionistas: bajo costo de producción, variedades de cannabis apropiadas para la industria farmacéutica, posibilidades de exportación con fines medicinales y potenciales mercados dentro de la región (Jelsma *et al.*, 2019, p. 5). El mercado de la marihuana medicinal a nivel regional, según proyección de Prohibition Partners (2018), se estima en 8.500 millones de dólares para 2028 con un estimado regional del 4,6 millones de pacientes. En Colombia, el escenario está enmarcado en la creación del mercado de marihuana para usos medicinales y científicos, que estaba prevista desde la expedición de la Ley 30 de 1986, y que se concretó en diciembre de 2015. Meses después, el Congreso expidió una ley en la que daba nuevos parámetros para el mercado medicinal, con los que el Gobierno terminó de ajustar su regulación. La principal crítica que se ha hecho a este marco normativo es la marginación de los cultivadores rurales y aquellas personas que por mucho tiempo han fabricado productos a base de cannabis. Con la existencia de una regulación, parecieran desaparecer los espacios ambiguos en los que se podían amparar los fabricantes de productos cannábicos y ahora las herramientas legales que permiten su decomiso y la judicialización de las personas que hacen parte de este mercado son mucho más claras. Este tipo de riesgos y las maneras de mitigarlos, así como fórmulas de transición, deberían medirse adecuadamente al momento de planear una regulación.

Nuestra hipótesis es que la mejor regulación posible será aquella que reconozca de manera particular la historia de la prohibición, sus daños, estigmatizaciones y la potencialidad creativa de los actores del mercado gris. Al final, creemos que los mercados regulados aparecerán en medio del juego de intereses entre movimientos sociales, quienes promovemos los derechos humanos y los empresarios del cannabis. Detrás de las propuestas de reformas alrededor del cannabis que se discuten en diferentes países hay más de 30 años de trabajo

documentando los fracasos de la guerra contra las drogas, una guerra que comenzó con un perfilamiento racial contra la migración mexicana y las poblaciones afrodescendientes, o el movimiento contra la guerra de Vietnam en Estados Unidos, y llevó al mundo a un consenso para estigmatizar, excluir y reprimir a poblaciones marginadas por los sistemas económicos o políticos. La guerra contra las drogas es una guerra contra las personas, y el uso del poder sancionatorio del Estado ha sido especialmente nocivo para los usuarios de cannabis, que son la gran mayoría de las personas que usan sustancias declaradas ilegales.²

El reto de cualquier regulación es respetar a los actores que previamente habían trazado caminos dentro de la ambigüedad del mercado gris para garantizar su incorporación desde un enfoque de participación y derechos humanos. Con esto en ningún momento defendemos el mercado criminal, lo que sugerimos es que, a partir del mercado gris, separemos a los actores criminales que se regulan por la violencia y el lucro de la ilegalidad y que tienen todos los problemas que asociamos a los carteles, de aquellos actores que están en la ilegalidad por la definición de la ley y no por sus prácticas y hábitos, o por una vocación de lucro. El mercado gris es la clave para hacer surgir una regulación responsable y al servicio de la salud pública y no del mercado. Distinguir a los actores del mercado gris, en contraposición de los actores criminales que se dedican al tráfico en grandes redes de marihuana, es una forma de respetar a cannabicultores, pacientes y pequeños empresarios cannábicos.

La salida del laberinto se hace posible también porque la prohibición internacional de drogas no es la misma de hace 50 años. A cuenta gotas muchos países han flexibilizado sus posturas frente a la marihuana, sin entrar en contradicciones con el derecho internacional y tomando posturas pragmáticas. La realidad política de los escenarios donde se negocia el sistema internacional de control de drogas también se transformó poco a poco.³ Quizá su mayor equivocación, después de

2 El asistente de asuntos domésticos del presidente Nixon, John Ehrlichman, en abril de 2016 aseguró que la declaración de la guerra contra las drogas tenía como objetivo dos enemigos de su gobierno: la oposición a la guerra de Vietnam y los afrodescendientes. Afirmó: “sabíamos que no podíamos declarar ilegales ni a los que estaban en contra de la guerra ni a los negros, sino consiguiendo que la opinión pública asociara a los hippies con la marihuana y los negros con la heroína, y luego al criminalizarlos agresivamente, podríamos intervenir esas comunidades. Podríamos arrestar a sus líderes, allanar sus casas y disolver sus reuniones” (Baum, 2016).

3 El International Drug Policy Consortium (IDPC) afirma que las crecientes tensiones en la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas y los escenarios multilaterales de política de drogas en Viena han dificultado la toma de decisiones alrededor de las estrategias internacionales como la evaluación del

la generación de rentables mercados ilegales que financian el crimen organizado, fue haber incluido al cannabis dentro de las listas de fiscalización, y haberlo hecho sin una evidencia científica robusta,⁴ que permitiera medir los riesgos y daños potenciales de la sustancia. La comunidad internacional optó por incluir esta planta dentro del nivel más alto de control, junto con la cocaína, la heroína y otras drogas mal llamadas “duras”. Tal inflexibilidad de la prohibición con respecto a la marihuana, promovida por el denominado Consenso de Viena, dio pie al fenómeno de la deserción blanda: una postura de política pública adoptada por países europeos e incluso por estados como Oregon, California y Washington en Estados Unidos, desde la que se defendía la flexibilización de la prohibición. Este pragmatismo despenalizó el uso de la marihuana, su posesión hasta ciertas cantidades determinadas en la ley, y redujo la presión policial sobre sus usuarios.

Desde la década de los setenta, las autoridades de los Países Bajos aplicaron la deserción blanda con respecto a la prohibición de cannabis. A partir de informes realizados por las comisiones Baan y Hulsman, se replanteó el abordaje del uso del cannabis, lo que acabaría desembocando en la creación de los *coffeeshops* (Bewley-Taylor *et al.*, 2014, p. 28). Incluso, el gobierno holandés tuvo la intención de promover una reforma al régimen internacional para establecer un tratamiento distinto al cannabis. El esfuerzo fue rápidamente abandonado ante el endurecimiento de la diplomacia estadounidense alrededor de la guerra contra las drogas (p. 29). Todas las deserciones blandas sembraron caminos para los cambios que experimentó, y que continúan en marcha, la política de cannabis en países como Uruguay, Canadá y varios estados de Estados Unidos, que van más allá de la deserción blanda, lo que constituye como tal una violación de los tratados internacionales de drogas.

Por otro lado, la inclusión del cannabis en el grupo de sustancias con mayor nivel de fiscalización se hizo sin una evidencia científica sólida sobre sus usos médicos o sobre sus riesgos de dependencia, y la posterior implementación de la prohibición invisibilizó las diferencias entre las sustancias sometidas al régimen de fiscalización, sus usos y sus usuarios. El relato moral de esta política se fundamenta en el rechazo

Plan de Acción de 2009 o la incorporación del enfoque de derechos humanos (IDPC, 2018, p. 3).

4 Diversos informes nacionales de países como Túnez, Turquía, Egipto, México, entre otros, refutaban la pretendida relación entre la marihuana y la comisión de delitos, además, a partir de opiniones médicas aseguraban que el cannabis no implicaba un riesgo para la salud. De hecho, el informe sobre México señaló “que demasiadas restricciones sobre el cannabis podrían llevar a que este fuera sustituido por el alcohol, lo cual tendría peores consecuencias” (Bewley-Taylor *et al.*, 2014, p. 18).

al contacto con las sustancias, equiparable al rechazo generado por las cosas malignas. Por tanto, no importa si es marihuana o heroína, todas las drogas son iguales y deberían estar fuera del alcance de la sociedad, especialmente de quienes son más “débiles”: la niñez y la juventud.

El centro de esta negligencia es pensar que en la medida que se recolecta información sobre las sustancias se favorece el objetivo de un mundo libre de drogas, mientras que en el mundo real están pasando cosas muy diferentes. Los datos de la política de drogas en Colombia están enfocados en las hectáreas de coca, en la cantidad de toneladas de drogas incautadas, en las dosis decomisadas en las calles o en la cantidad de personas que se encarcelan o que son multadas por consumir en espacios públicos. Pero poco se sabe de las personas usuarias, de quienes cultivan e incluso de las personas que se involucran en el negocio. La política ha sido muy buena en mostrarse como el único camino viable, pero no en evaluar las estrategias en virtud de indicadores confiables.

El mejoramiento de la evidencia científica relevante a la política de drogas fue uno de los pilares del discurso de múltiples actores del escenario internacional durante el proceso preparatorio para la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016 (UNGASS 2016). Ahí se manifestaron no solo las rupturas del Consenso de Viena, sino que se llamó a la construcción de una política de drogas distinta, desde su forma de plantear el problema hasta los indicadores de éxito que utilizaba. No obstante, la inercia de la diplomacia internacional en torno al tema y la resistencia de las agencias de las Naciones Unidas encargadas de implementar los tratados de drogas,⁵ dejaron por fuera informaciones y evaluaciones alrededor de la política de drogas en el proceso de la UNGASS. Es decir, a pesar de los insumos propositivos de diferentes agencias de las Naciones Unidas –como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Organización Mundial de la Salud (OMS)–, los Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Junta Internacional de Fiscalización

5 Hay tres agencias o entidades del sistema de Naciones Unidas encargadas de las discusiones en torno a la política de drogas. La primera es la Comisión de Estupefacientes (CND), órgano político del Consejo Económico y Social (ECOSOC), conformado por 53 Estados, que se encarga de formular las estrategias a nivel global y tomar decisiones sobre la clasificación de sustancias en las listas de la Convención Única de Estupefacientes. La segunda entidad es la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial, establecido por los tratados para vigilar la aplicación de las obligaciones del régimen internacional de drogas. Finalmente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), es la agencia encargada de ejecutar las políticas y evaluar su implementación.

de Estupefacientes (JIFE) y la Comisión de Estupefacientes (CND) suprimieron la discusión acerca de la arquitectura del sistema internacional de control de drogas y el creciente proceso regulatorio de cannabis (TNI y GDPO, 2016, p. 6).

En la movilización y los debates preparatorios para la UNGASS 2016, la regulación del cannabis en Uruguay, los debates en Canadá, los *coffeeshops* en Holanda y la descriminalización generalizada del consumo en América Latina fueron los elefantes colados en el salón. El cannabis no es tratado de la misma forma en todos los países, esta fue una realidad puesta al lado de la defensa de la flexibilidad en la aplicación de los tratados, el único argumento que le permitió a Estados Unidos mantener una postura “legítima”⁶ dentro del prohibicionismo sin desconocer las rupturas dentro de su propia jurisdicción. En medio de las reformas queridas, las alcanzadas o frustradas, de la reducción de daños en las políticas y los debates por los derechos humanos y el desarrollo, la primera planta que parece emanciparse es la marihuana. Y realmente es la única que en el mediano plazo podrá salir del laberinto donde la guerra contra las drogas la puso, a ella y a sus usuarios, pacientes, comerciantes y productores.

Este libro expone sus consideraciones en tres temporalidades distintas. La primera, que tiene que ver con la bonanza marimbera y la consolidación de organizaciones criminales de carácter nacional, va de finales de la década de los sesenta a la declaración del microtráfico y narcome-nudeo como problemas públicos en 2016. La segunda, tiene que ver con la construcción jurídica de la prohibición de las drogas, que incluye la prohibición del cannabis desde 1920 y las decisiones que se han presentado sobre el uso de drogas hasta 2018. La tercera, es la temporalidad de la regulación del mercado medicinal de cannabis, que comenzó en 2015 y que documentamos hasta el primer semestre de 2019.⁷

6 Ciertamente la postura de la flexibilidad defendida por Estados Unidos resulta de la imposibilidad política para los funcionarios de ese país de reconocer el incumplimiento de los tratados que significa la creación de mercados regulatorios a nivel estatal, a fin de evitar que se ponga en duda que ese país mantiene su fidelidad y defensa de los tratados (Jelsma *et al.*, 2018, p. 8). Si bien la situación para el Gobierno federal es muy complicada, debido a que no es posible, por vías institucionales, dar marcha atrás, esta postura no tiene base jurídica sólida para fundamentar la creación de mercados regulatorios para fines no médicos ni científicos, que están estrictamente prohibidos. Para Jelsma *et al.*, la flexibilidad no es más que el ejercicio selectivo y arbitrario del poder diplomático estadounidense que demuestra poco respeto por los compromisos derivados del derecho internacional (2018, p. 9).

7 Ante la volatilidad y violencia en la región, debemos aclarar que las consideraciones que se presentan para la situación del norte del Cauca están supeditadas estrictamente al marco temporal de 2015 a mayo de 2019.

El efecto más evidente de la prohibición de las drogas es la increíble negligencia de la política para recolectar información, mediciones, indicadores, visiones y estadísticas confiables para diseñar, planear, ejecutar o evaluar sus estrategias. Desde sus propios orígenes, la política de drogas se ha negado a ver los mundos y las personas que se relacionan con las drogas, enfocándose únicamente en las sustancias o, más bien, en las imágenes que se han forjado sobre las sustancias.⁸ Debido a este hecho, hemos tenido que pescar datos e ingeniar maneras de sistematizar la información disponible. La información que sirvió de base para la elaboración del documento proviene de la revisión de bibliografía secundaria relacionada con la historia de la bonanza marimbera, la implementación y el desarrollo de la prohibición de la marihuana en Colombia y los conceptos descritos en el primer capítulo.

Hicimos dos salidas de campo. La primera fue una participación en la ExpoMedeWeed de noviembre de 2017, donde pudimos recolectar información sobre las marcas y empresas que hacen parte del mundo cannábico medicinal y recreativo. Allí hicimos una caracterización de los actores del mercado gris a partir del análisis de los *stands* y de la publicidad que se repartió.⁹ Aprovechamos la ocasión para hacer entrevistas a diferentes emprendedores cannábicos y a miembros del movimiento cannábico. La segunda salida de campo se realizó al departamento del Cauca, donde tuvimos la oportunidad de participar en el Tour Cannábico, que nos permitió recorrer los municipios de Caloto, Corinto y Toribío para recaudar información sobre la producción legal e ilegal de marihuana en la región del norte del Cauca. También indagamos por las dificultades que estaba experimentando la población cannabicultora para insertarse en la reciente creación del mercado de marihuana medicinal. En esta visita hicimos múltiples entrevistas con campesinos, indígenas y funcionarios públicos, tuvimos varios diálogos informales y pudimos realizar una observación del panorama. La sección de la producción de cannabis en el norte del Cauca es una sistematización de la información recogida en ese trabajo de campo. En el

8 Técnicamente, una sustancia estupefaciente es aquella que causa “estupor”, como es el caso de los opioides. Sin embargo, en la legislación colombiana los delitos hablan de “estupefacientes” para referirse a cualquier sustancia ilícita, incluyendo aquellas que no son propiamente estupefacientes, sino estimulantes, como es el caso de la cocaína (Scholten, 2015, p. 45). Estrictamente hablando, y según la definición de la OMS, “droga puede ser cualquier o bien toda aquella sustancia que al ser introducida a cualquier organismo es capaz de modificar más de una de sus funciones” (Calzada, 2013, p. 1).

9 La síntesis de esta información se puede consultar en el anexo 2.

anexo 1 de este libro se pueden encontrar mayores detalles del trabajo de campo y una lista de las entrevistas realizadas en ambos escenarios. Advertimos que hemos cambiado todos los nombres de las personas para garantizar el anonimato de quienes nos entregaron sus palabras.

El informe intenta recopilar la información cuantitativa de la economía cannábica –legal, gris e ilegal– disponible en entidades públicas y en organizaciones de la sociedad civil aproximadamente para el periodo 2016-2019. Usamos información pública disponible en las páginas de internet de dos dependencias de la Policía Nacional: el Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico (Ciena) y el Observatorio del Delito de la Policía Nacional. También tuvimos acceso, a través de derecho de petición, al registro nacional de medidas correctivas creado por el Código de Policía y Convivencia Ciudadana. Así mismo, usamos las bases de datos disponibles en la página del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) sobre capturas, erradicaciones, incautaciones y personas encarceladas por crímenes relacionados con el cannabis.

Las cifras que presentamos sobre la presencia de grupos armados en el Norte del Cauca fueron tomadas de la página de internet de la Fundación Ideas para la Paz (FIP). La información sobre la opinión pública respecto del cannabis fue tomada del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop) (Vanderbilt University, 2017). También tomamos de los reportes que realiza la JIFE (2019) para construir la información sobre los cupos otorgados a los Estados miembros de las convenciones de drogas para el uso médico y científico del cannabis. Usamos la información disponible en las páginas de los ministerios de Justicia y de Salud sobre las licencias otorgadas para el cultivo, la fabricación y exportación de productos cannábicos con fines medicinales para elaborar una base de datos sobre las empresas licenciatarias a febrero de 2019. Finalmente, realizamos una sistematización de las noticias y actividades que publica la Dirección Antinarcóticos (Diran) de la Policía Nacional con el propósito de mapear los lugares, las rutas y las organizaciones que estuvieron involucradas en operaciones de marihuana. Esta sistematización es el correlato cualitativo de las bases de datos de la Policía sobre incautaciones a las que ya hemos hecho referencia. En el anexo 4 se pueden encontrar mayores detalles de esta sistematización.

Realizamos una serie de entrevistas a personal médico, padres de pacientes que requieren productos cannábicos, autocultivadores y usuarios de cannabis. Los nombres de todas las personas entrevistadas fueron cambiados para proteger su anonimato. Finalmente, hicimos una revisión de textos que han emitido recomendaciones sobre la

regulación de las drogas relacionadas con comercio justo, cannabis medicinal, participación de empresas y políticas de reparación a partir de creación de mercados legales. Esta revisión alimentó el último capítulo.

Estructura

El libro se divide en cinco capítulos. En el primer capítulo exponemos ideas sobre conceptos claves para sustentar nuestro argumento alrededor de la política de cannabis y la reflexión en torno a la ilegalidad, la ambigüedad del gris y la legalidad. En el segundo, nos dedicamos a dar un panorama de la historia reciente de la marihuana en Colombia, las respuestas legales e institucionales que se dieron frente al creciente mercado a finales del siglo XX, y las dinámicas de consumo de esta sustancia. En el tercer capítulo damos espacio a describir el mercado ilegal de la marihuana a través de información cualitativa que nos permita enunciar elementos sobre las organizaciones que hacen parte de las redes dedicadas a la producción y distribución a nivel local, regional, nacional e internacional. Intentamos mostrar una descripción del tamaño del mercado y de las rutas de distribución a partir de ciertas evidencias que encontramos en informes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de dependencias de la Policía Nacional. En el cuarto capítulo describimos lo que consideramos como el mercado gris de cannabis, a saber: aquel mercado que se encuentra en la penumbra entre una ilegalidad criminal y violenta y una legalidad excluyente. En el quinto capítulo nos dedicamos a analizar el marco regulatorio de la marihuana medicinal, atendiendo a las preocupaciones sobre los retos de integración de pacientes, médicos y campesinos cultivadores al naciente sistema, que se generan en una narrativa de las empresas farmacéuticas que pretenden limpiar el concepto de marihuana para transformarlo en medicina cannábica farmacológica. Al final presentamos unas conclusiones generales y repasamos las recomendaciones que se han dado desde la sociedad civil para abordar los problemas más relevantes que enfrenta un escenario de regulación del cannabis.

1. La marihuana y sus palabras: mercados, leyes, criminalidad y transformación

Es difícil tejer un hilo narrativo para fenómenos tan disímiles como los que abordamos en este libro. Hay demasiados conceptos que se entrecruzan y vacíos que hemos intentado reducir. Sin embargo, con los propósitos de asumir una definición de aspectos claves para sustentar nuestro argumento alrededor de la política de cannabis y para facilitar la reflexión en torno a la ilegalidad, la ambigüedad del gris y la legalidad –que se elabora en los capítulos siguientes–, hemos tomado decisiones sobre lo que entendemos por mercados ilegales, ilegalidad no violenta, crimen organizado, cultura traqueta –o mafiosa–, cultura cannábica, regulación de las drogas y uso de drogas, entre otros términos.

En primer lugar, hablamos del mercado ilegal, la clasificación según los bienes que se tranzan y el nivel de legitimidad del que goza de acuerdo con la moralidad asociada a este. En la segunda parte hablamos de los mercados abiertos y cerrados, y su aplicación en el tráfico de drogas. Luego elaboramos una breve historia del crimen organizado en Colombia, desde la postura de la oferta criminal y las dinámicas de los grupos que ejercen el control de los mercados ilegales en el país. Después, presentamos la reflexión de la intersección entre la legalidad y la ilegalidad, es decir, de los grises ambiguos del cannabis. Por último, tratamos el uso de drogas, el estigma y la definición legal.

Mercado y bienes ilegales

A pesar de que “mercado ilegal” es un término ampliamente usado por los estudios sobre la ilegalidad y la criminalidad, el análisis de los efectos económicos de la violación de la ley se ha centrado en la noción criminológica de “crimen organizado”, mientras que la organización social de los mercados y su definición han ocupado un rol secundario, situación con la que debemos lidiar a lo largo del texto. Dicho esto, entendemos un mercado ilegal como un escenario de intercambio regular

de bienes o servicios por dinero en condiciones de competencia, mediada o no por el ejercicio de la violencia y la corrupción, además, espacios en los que el producto en sí o su producción, intercambio o consumo violan las estipulaciones legales (Beckert y Dewey, 2017, p. 2). Estos mercados se desarrollan a partir de productos altamente demandados, cuya oferta se encuentra prohibida por alguna norma válida. Así, la constitución de un mercado ilegal varía entre jurisdicciones legales y temporales, perspectiva relativista que deja espacios para la aparición de mercados que puedan ser percibidos socialmente como repugnantes o beneficiosos, pero que no son ilegales (Dewey, 2017, p. 44).

Un mercado es ilegal debido a estipulaciones estatales. Como consecuencia de este hecho, el Estado se niega a proteger los derechos de propiedad involucrados en los intercambios, no define ni ejecuta estándares de calidad del producto y persigue judicialmente a los actores del mercado (Beckert y Wehinger, 2013, p. 3). De esta manera, la definición de mercado ilegal está ligada a los bienes o servicios que se comercian, ya sea porque se prohíbe su producción, se prohíbe el intercambio, se protege la autenticidad de los bienes o existe una violación a alguna regulación estatal que condiciona la legalidad de la operación (Dewey, 2017, p. 45).

De acuerdo con Dewey y Beckert, hay cinco tipos de ilegalidad en los mercados (2017, p. 6). La primera está relacionada con transacciones que por sí mismas están prohibidas, incluyendo su producción, este es el caso de las drogas, la pornografía infantil o la prostitución infantil. Como consecuencia de la prohibición del bien o del servicio, el tráfico y el consumo están prohibidos, lo que lleva a esta economía a estar segregada de la economía legal. El segundo tipo se refiere a los productos robados, que en sí mismos no están por fuera de la ley, sino que la manera como fueron transferidos de su dueño a quien los tranza implicó una ilegalidad, lo que convierte su venta y compra en ilegales también. El tercer tipo incluye aquellos productos que han sido falsificados –el trabajo de falsificación en sí mismo no es ilegal, así como tampoco la posesión del bien podría ser ilegal–, lo que implica una violación de las leyes de propiedad intelectual o de regulaciones sanitarias en el caso de los medicamentos. A partir de allí el intercambio se vuelve ilegal. El cuarto tipo consiste en bienes que son legales, pero cuyo comercio está prohibido, por ejemplo, todo aquello que es inherente a las personas –órganos, partes del cuerpo o su libertad–. La mayoría de las agresiones contenidas en este tipo de transacciones son afrentas a la humanidad, o están consideradas como acciones repugnantes. Aunque la moralidad de los bienes ilícitos ha sido un tema debatido a lo largo de la historia, en la actualidad hay un consenso de

que la prohibición del tráfico de personas o de órganos es un ejercicio de poder orientado por la moralidad de los derechos humanos y la dignidad humana. El último tipo de ilegalidad tiene que ver con la producción, el intercambio y el consumo de productos o servicios que en principio son legales, pero sus actores violan las regulaciones impuestas por el Estado durante la producción o el mercadeo. Un ejemplo de esto es la violación de las leyes financieras para manipular las tasas de interés, o el incumplimiento de las regulaciones sobre la venta de tabaco a menores de edad en establecimientos de comercio (tabla 1).

TABLA 1
Dimensiones de la ilegalidad en
diferentes tipos de mercados ilegales

Tipo de ilegalidad	Producto ilegal	Consumo/ Posesión ilegal	Intercambio comercial ilegal	Violación de regulación	Ejemplo
Producto ilegal	X	X	X	X	Drogas
Bienes robados		X	X	X	Obras de arte
Productos falsificados		(X)	X	X	Falsificación de medicamentos
Bienes repugnantes			X	X	Trasplante de órganos
Violaciones de la regulación				X	Manipulación tasas de interés

Fuente: Beckert y Dewey (2017, p. 6).

No toda ilegalidad es repudiada socialmente, así como no todo mercado ilegal es violento. Estas son caracterizaciones propias de una criminología que en vez de conceptualizar el mercado ilegal, se concentró en definir la organización criminal como fuente preponderante de ilegalidad en los mercados, desde el interés del derecho penal (Naylor, 2003, p. 82). De un lado, las acciones dentro de los mercados ilegales están sujetas a consideraciones morales, como en el caso de los derechos humanos y el tráfico de órganos. De acuerdo con Engwicht, la comprensión de la aceptación o el rechazo de la ilegalidad atraviesan la distinción weberiana sobre la legitimidad y la legalidad (2017, p. 198). O en otras palabras, la mayor o menor tolerancia social hacia el intercambio y el rol del Estado con respecto a un producto condicionan tanto la aparición de oferentes como el acceso a los productos por parte

de los compradores (Dewey, 2017, p. 45). Esta perspectiva implica que aquello que es formalmente ilegal también puede ser socialmente legítimo, como en el caso de la distribución de películas en DVD sin el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual, que no acarrea una sanción social como sí la tiene el tráfico de pornografía infantil.

De otro lado, la violencia que se cree propia de los mercados ilegales no se origina en la definición del bien como ilícito, por el contrario, está condicionada por el juego múltiple de intereses entre los actores del intercambio y el rechazo del Estado a regular los derechos de propiedad de esos actores –que en últimas termina influyendo en la manera como responden las instituciones–. Para Bedoya, la violencia en un mercado ilegal se presenta cuando existe una organización que es capaz de establecer una regularidad en la imposición de la extorsión de protección, que sirve como paraguas a los grupos pequeños e individuos, con ofertas de servicios de retorno, supuestos o reales, y una explotación de mano de obra asalariada con trabajadores a sueldo como sicarios, abogados, testaferros, informáticos y hasta corredores de valores en la Bolsa (2017, p. 404). Andreas y Wallman afirmaron que la violencia en los mercados ilegales del *crack* también podría deberse al encarcelamiento de los capos adultos, lo que significó un reemplazo de los líderes de las organizaciones por miembros más jóvenes que tenían menor preocupación por las consecuencias de su comportamiento (2009, p. 228). Lo que Rosero y Ramírez denominaron “mercados de la violencia” son una característica de aquellas sociedades donde el Estado no controla el monopolio de la fuerza (2014, p. 43). En estos casos, la principal motivación de toda acción violenta es de tipo económico y se basa en la premisa de que toda adquisición de bienes o servicios se basa en la violencia o la amenaza de su uso como un medio eficaz de maximizar ganancias (López, 2020, p. 951).

Tanto la legitimidad social como la violencia en los intercambios son externos a la legalidad de un bien o producto, y están más relacionados con las interacciones entre Estado, sociedad y organizaciones criminales. De allí que el crimen organizado sea un aspecto fundamental en el análisis del mercado ilegal. Para Prieto, el crimen organizado se diferencia de la delincuencia común porque sobrepasa los controles gubernamentales,

... sus operaciones se basan en [un] sistema complejo de tipo empresarial y estructurado para la comisión de hechos delictivos, busca el poder económico y social (no político) a través de acciones de violencia focalizada, tiene un rango de acción transnacional y posee ventajas comparativas respecto al narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas, personas y otros tipos de actividades delictivas. (2012, p. 198)

Por ejemplo, el funcionamiento de los mercados de drogas se puede comprender mejor si se parte de que toda la cadena de producción de estupefacentes opera a través de una serie de transacciones mercantiles y sociales en dos tipos de redes sociales que se traslapan y se complementan entre sí: las redes de producción y tráfico de drogas, por una parte, y las redes de defensa y corrupción, por otra (Raffo, 2011, p. 306). Las organizaciones recurren a la coacción o la corrupción a través de un “portafolio” de servicios con ofertas que van desde la protección frente a otros depredadores gracias a la eliminación de competidores de todo orden, el arreglo de disputas y resolución de conflictos, hasta el forzamiento de acuerdos y contratos ilegales (p. 307). Cuando se habla de crimen organizado se refiere a la red de organizaciones verticales u horizontales, incluso familiares, que se dedican a múltiples negocios que producen rentabilidad. Esta condición no necesariamente es violenta, de hecho, si los mecanismos de negociación con los actores ilegales y estatales funcionan de manera eficiente puede presentarse un mercado ilegal con un uso estratégico de la violencia (Bedoya, 2017, p. 404).

Mercados abiertos y cerrados de drogas

Un estudio de Carlos Zamudio (2013) elaboró una tipología de mercados “fijos”, “semifijos” o “ambulantes”, de acuerdo con el tiempo de permanencia del vendedor en el punto de venta. De esta manera, clasificó un mercado como “fijo” cuando existe un lugar en el que constantemente se distribuyen diferentes clases de sustancias, espacios ubicados generalmente en zonas con alta vulnerabilidad social o marginadas. Allí los usuarios se exponen al consumo de otras drogas, en tanto estos puntos de venta tienen mayor oferta, y a establecer relaciones con personas que infringen la ley, por lo que pueden ser confundidos a su vez con *dealers* en operativos policíacos contra el narcomenudeo. Los mercados “semifijos” son aquellos ubicados en espacios públicos (parques, centros deportivos o clubes nocturnos) que son aprovechados por los vendedores debido a que allí se reúnen los usuarios de drogas. Dado que se usan temporalmente, los no usuarios pueden no identificar el comercio aun cuando reconocen el consumo, pues el vendedor se confunde entre la gente. Por último, los mercados “ambulantes” se ubican en espacios públicos de encuentros efímeros, pues funcionan a partir de un contacto previo al intercambio comercial entre el usuario y el vendedor, lo que permite que la transacción sea mucho más anónima o que no se perciba fácilmente. Esta forma de mercado está relacionada con el consumo en clase media y alta, en

tanto el usuario paga por correr menor riesgo, sin embargo, el autor afirma que la estrategia se ha expandido a otros sectores.

De otra parte, el estudio realizado por Tiggey May y Mike Hough (2009) se concentra en la distribución de drogas en pequeña escala en Inglaterra. Los autores ponen atención a las características de las transacciones con las sustancias, observan los espacios en donde se desarrollan y las relaciones entre compradores y vendedores, conjugando factores como la facilidad de localización de los puntos de venta, la extensión del mercado con el grado de exposición al control policial. Es decir, a partir de la combinación entre las formas de importación/distribución y las redes sociales de los usuarios, los autores establecen una tipología de mercados con cinco categorías. Los “mercados abiertos” son aquellos en los que cualquiera puede comprar, pues los compradores saben dónde buscar los bienes y los vendedores pueden maximizar así la oferta. Las relaciones entre los actores de este mercado son lejanas, el vendedor no conoce al comprador y no existe una confianza ni lazos más allá de la transacción misma. En estos mercados hay mayor facilidad de interdicción para las autoridades, pues los actores son anónimos unos frente a otros. También es más recurrente el uso de la violencia para garantizar el flujo de dinero entre los actores o para resolver los conflictos que se presentan. Por el contrario, los “mercados cerrados” operan en espacios de confianza donde los actores se conocen y mantienen relaciones más allá de la compraventa. Para la policía es mucho más difícil penetrar estos círculos de confianza, pero también lo es para los nuevos compradores por lo que existe una enorme dificultad en maximizar la oferta. Este último aspecto puede generar un encarecimiento del precio y un aumento en la calidad de la sustancia, ya que los usuarios pueden “reclamar” al vendedor por la calidad sin que esto implique necesariamente violencia.

Las otras categorías son *crack/dealing house markets* (mercados de redes sociales y mercados semiabiertos). El primer concepto representa una serie de propiedades residenciales, abandonadas o semiabandonadas, donde se vende *crack* o cocaína. Allí la sofisticación de la distribución varía dependiendo de la red, en algunos sitios operan como lugares de narcomenudeo y en otros también se consume y se ofrecen servicios sexuales. El segundo concepto se fundamenta en la idea de que los usuarios de droga compran a sus amigos o a distribuidores de confianza, haciendo la transacción en lugares privados; podría decirse que es una especialización de los mercados cerrados, sin embargo, es importante el grado de confianza que se desarrolla entre sus actores. Los mercados semiabiertos son caracterizados por los autores como lugares abiertos al público donde se ofrecen selectivamente las

sustancias, dependiendo del cliente y de la confianza. Para las personas que consumen múltiples sustancias pueden llegar a ser adecuados, ya que en estos espacios pueden acceder a otras drogas como el éxtasis. Se considera con características de mercado abierto porque el vendedor y el comprador no se conocen, pero el espacio es semipúblico.

En el artículo de Bichler, Malm y Cooper (2017) se usa la metodología de análisis de las relaciones sociales para establecer las características de los grupos que distribuyen drogas en escalas subnacionales, especialmente, las relaciones entre los individuos y la importancia del capital social y humano al interior de las interacciones. Esta perspectiva de análisis cualitativo permite constatar que las organizaciones de tráfico de drogas tienen muchas estructuras de grupo que funcionan dentro de una red poco conectada de comercio, que son eficientes en las reacciones frente a las condiciones cambiantes de los mercados ilegales y que, por supuesto, se construyen alrededor de quienes son indispensables para su funcionamiento. Se debe precisar que las condiciones cambiantes tienen que ver también con el *enforcement* de las sanciones, que tiene picos y valles. Pensemos, por ejemplo, en la posibilidad que tiene un usuario que pide el cannabis a domicilio por WhatsApp de ser expuesto a la violencia policial, en comparación con la situación de una persona que debe ir a comprar la sustancia a un parque oscuro donde la policía patrulla. A partir de allí los autores plantean dos modelos de operaciones: la densas y las dispersas. En las primeras, los actores comparten una alta conectividad y la comunicación es eficientes debido a que existen canales directos, no obstante, las redes que trabajan en estas operaciones son vulnerables al escape de la información, pues si una persona cae el resto de la estructura corre serio peligro de ser desarticulada. En el segundo tipo de operaciones, la conectividad es menor, por lo que existen más intermediarios entre los diferentes emisores y receptores de mensajes dentro de la organización. Esto hace que la estructura sea más segura, con un sacrificio en términos de eficiencia en la acción conjunta, pues se requiere mayor planeación. Aquí se experimenta una diferenciación de actores entre nodos (quienes cuentan con varias relaciones directas en la red) y corredores (quienes se encargan del flujo de la información entre los actores de la estructura). De acuerdo con Bichler, Malm y Cooper (2017), las redes de tráfico de drogas son más aptas cuando están “esparcidas”, es decir, cuando cuentan con menor capacidad comunicativa y tienen individuos “nodo” conectando el grupo. Las estructuras del tráfico de drogas privilegian la necesidad operacional de la seguridad debido a la ilegalidad del negocio.

Crimen organizado y narcotráfico en Colombia

En Colombia, la formación de grupos y bandas que se dedican al microtráfico y al narcomenudeo es un producto de la evolución o la transformación de la “empresa criminal”. A pesar de que desde finales del siglo XVII había presencia de grupos contrabandistas en la costa Caribe,¹ que aprovecharon la incapacidad del sistema de comercio español para abastecer adecuadamente las necesidades de bienes manufacturados de la Nueva Granada (Palacios y Safford, 2002, p. 128), no fue sino hasta la bonanza marimbera que se presentó la explosión de una criminalidad organizada capaz de rehacer la geografía de una región completa: la costa atlántica. Estas redes de contrabando sirvieron a la inserción de los grupos ilegales colombianos en la economía global de las drogas, y transformaron radicalmente el rol que desempeñaban en el ámbito local para convertirse en fichas centrales del abastecimiento del mercado mundial (DNP, 2017, p. 48).

El negocio de la exportación de cocaína había comenzado a mediados de la década de los cincuenta por iniciativa de una prestante familia chilena de apellido Huasaff-Harb, que compraba la materia prima en Bolivia y Perú. Sin embargo, la coyuntura de las dictaduras en Chile y Bolivia durante la década de los setenta dio la oportunidad a los emprendedores antioqueños y caleños –que desde inicios de la década estaban haciendo contactos con chilenos, bolivianos y peruanos– de tender los puentes con los productores de hoja de coca y apropiarse de los conocimientos técnicos para fabricar el clorhidrato de cocaína en Colombia (Gootenberg, 2008, p. 304). Hay una semejanza histórica tanto en el surgimiento de la industria de la marihuana como en la de la cocaína, fue personal extranjero quien generó los conocimientos básicos para la incorporación de las técnicas de cultivo y fabricación de las sustancias.

Para 1980, los carteles de Medellín y Cali lograron consolidarse como el centro de refinamiento de la cocaína apropiándose del valor agregado de la extracción del alcaloide e incursionando en el mercado mayorista (Rocha García, 2011, p. 29). Los carteles acumularon un enorme poder, a pesar de ser grupos de tamaño medio, conformados por un puñado de otras organizaciones más pequeñas, cada una con

1 De acuerdo con Santiago González, el modelo de relación entre indígenas y extranjeros era problemático para la Corona española, pues en las Antillas holandesas y francesas floreció un nutrido comercio de productos de contrabando, a través de los wayuu, con los que los navegantes entablaban parentesco, con la costa norte del Virreinato de Nueva Granada a través de Cartagena, Santa Marta, Riohacha y otros puertos naturales de la península de La Guajira (2008, p. 24).

cerca de 100 o 220 trabajadores de tiempo completo (Lampe, 2016). Lideradas por la primera generación de capos –Pablo Escobar, Gonzalo Rodríguez Gacha o los hermanos Rodríguez Orejuela–, estas organizaciones conformaban estructuras sofisticadas con ramas independientes para la ejecución de tareas como la producción y el tráfico de cocaína, así como la seguridad, contrainteligencia y el lavado de activos. Había formas de tercerizar ciertas tareas que no implicaban grandes riesgos económicos como el transporte de precursores químicos o la ejecución de asesinatos mediante pandillas de sicarios (DNP, 2017, p. 19).

Ambos carteles eran estructuras piramidales, cohesionadas bajo el uso estratégico de la violencia, y en las que se manejaban casi todas las fases de la cadena de producción y tráfico internacional (Lampe, 2016). Esta integración vertical les permitió iniciar un proceso de nacionalización de la producción de coca, para reducir el costo de la operación logística de transportar la hoja o la pasta base desde Perú o Bolivia. La unidad de gestión y mando de estos grupos desarrolló “estrategias para proteger las inversiones”, a partir de unir los laboratorios de procesamiento de cocaína a los esquemas de contrabando (DNP, 2017, p. 52), o decidir las acciones de acuerdo con una planeación estratégica y luego transmitir las por teléfono a las unidades de operación (Kenney, 2007, p. 248). El ejemplo de por qué este modelo funcionó para aumentar las ganancias son las estrategias que usaron para impulsar, durante toda la década de los ochenta, la producción de hoja de coca en Colombia. Fueron los carteles los encargados de entregar las semillas a las familias campesinas de Putumayo, dar créditos y asistencia técnica para la producción, incluso, de la pasta base.

La variedad de operaciones de los carteles de la droga planteó la necesidad de desarrollar estrategias para controlar zonas urbanas, donde había mayor presencia del Estado. No es solo que la vida del narco necesitara de la ciudad, pues es allí donde se pueden invertir las ganancias ilegales y generar cadenas de lavado de activos a través del gasto en bienes suntuosos² (Duncan, 2014), sino más bien, que las rentas ilegales dieron lugar a una fuente de poder político basado en la conjugación entre coerción y negociación con los demás poderes locales, e incluso nacionales,

2 “Durante los años ochenta la incursión en el mercado mayorista de cocaína permitió utilidades cuyas magnitudes superaban la capacidad de absorción de la economía –4 % anual del PIB–. En consecuencia, diversos renglones de la actividad económica se vieron afectados por la expansión de la informalidad: el contrabando de mercancías, la sobrefacturación y subfacturación del comercio, el mercado negro de divisas y el comercio informal, los cuales como canales de la repatriación de las utilidades del narcotráfico prácticamente desbordaron los controles aduaneros y cambiarios de la economía cerrada” (Rocha García, 2011, p. 113).

que se encuentran concentrados en los espacios urbanos. Esto implicó la imposición de monopolios en áreas periféricas y la negociación con las autoridades y la clase política de las áreas donde se transa el capital. Gustavo Duncan llama a esta configuración de poder un “oligopolio de coerción” (2014), donde grupos criminales y políticos locales construyen acuerdos que, del lado de los narcos, les permiten evitar o absorber los ataques de captura que se intenten desde la institucionalidad e influir en la toma de decisiones sobre sus intereses económicos y políticos desde adentro de la institucionalidad. Tal fue el surgimiento de una clase criminal que en el camino de controlar la cadena del narcotráfico llegó a ejercer poder sobre la población y la institucionalidad, a través de mecanismos de violencia privada (p. 14).

Cada cartel fraguó una relación distinta con el mundo político durante el periodo de 1984 a 1994; así, mientras que el cartel de Cali colaboraba abiertamente, logrando atraer a importantes sectores de la comunidad empresarial y política del departamento del Valle, el cartel de Medellín desplegó su poder militar en una escalada de violencia, carros bombas, secuestros y asesinatos de periodistas, policías, jueces y precandidatos presidenciales en contra de las élites bogotanas (Rocha García, 2000, p. 159).

Con la captura o muerte de los principales líderes de los carteles del narcotráfico se transformaron radicalmente las estructuras dedicadas al negocio. Desde el ingreso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como actor regulador de la fase de producción y garante de la seguridad de las transacciones, así como de las relaciones entre grupos criminales (CNMH, 2013b, p. 145), los carteles habían visto limitado su control sobre la fase preliminar de cultivo y producción de pasta base. No obstante, con la desvertebración de los carteles, el fenómeno de la criminalidad organizada se fragmentó y su dominio sobre la totalidad de la cadena se segmentó de acuerdo con las estructuras que pervivieron a la intervención estatal. Otra consecuencia fue que las estructuras colombianas perdieron la hegemonía en la comercialización y las rutas de tráfico hacia Estados Unidos, lugar que fue ocupado rápidamente por los carteles mexicanos (DNP, 2017, p. 65). Irónicamente, al tiempo que el país pasaba a ocupar el primer lugar en la producción de hoja de coca, la presencia de los empresarios colombianos decayó en las fases finales de la exportación. Dentro de las organizaciones herederas del poder y la presencia territorial de estos carteles están el cartel del Norte del Valle, la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las FARC. La disputa entre todos estos actores llevó, en la segunda mitad de la década de los noventa, a una reiterada degradación del conflicto armado, en la que se cometieron múltiples

y masivas violaciones de los derechos humanos contra personas que vivían en zonas de uno u otro bando (Llorente y Mcdermott, 2014, p. 23). Para el año 2000, los grupos narcotraficantes en Colombia no dominaban las rutas de exportación, por ejemplo, algunos carteles mexicanos se convirtieron en los principales compradores de la cocaína de las FARC, con cifras que llegan al 55 % de la cocaína embarcada para Estados Unidos (Felbab-Brown, 2010, p. 80).

La cuestionada desmovilización de las AUC en 2005 y 2006, consideradas grandes estructuras que ejercían monopolios territoriales sobre la producción y el transporte de cocaína, así como la regulación del crimen en las ciudades, generó un periodo de violencia en el que se disputó la supremacía entre las facciones. De allí surgieron grupos herederos como el cartel del Norte del Valle, la Oficina de Envigado, Los Rastrojos, el Clan del Golfo y otras estructuras de alcance más local (Llorente y McDermott, 2014, p. 27). Se dice que para 2007 había casi 30 bandas criminales (bacrim),³ que poco a poco se fueron desmantelando o fusionando al vaivén de la acción estatal. Para 2013, en el país había solo tres bandas criminales, pero con enorme poder militar y económico: las Autodefensas Gaitanistas de Colombia –también conocidas como Los Urabeños o el Clan Úsuga–, Los Rastrojos y el Ejército Revolucionario Anticomunista de Colombia (ERPAC). No obstante, en este periodo se profundizó el proceso de desintegración de las grandes organizaciones verticales. El modelo cohesionado e integrado verticalmente, que caracterizó a la industria en su primera etapa, ahora dio paso a una atomización de la operación a través de empresas pequeñas, especializadas y mimetizadas, que respondieron al incremento de los costos de transacción debido a la represión del Estado (DNP, 2017, p. 66), lo que en última instancia diversificó –aumento de la extorsión, la minería ilegal, el microtráfico, el contrabando y la trata de persona, entre otros– los servicios del crimen organizado, sacando a la cocaína como la única mercancía altamente rentable.

Lo anterior es el contexto organizativo en el que surgen el microtráfico y el narcomenudeo como actividades prioritarias de las organizaciones del crimen organizado ubicadas en zonas urbanas. Un momento sin grandes carteles nacionales, donde debe negociarse en diferentes niveles y escalas, a la par que se ejerce una microhegemonía en entornos urbanos. Aunque el concepto de “oligopolio de coerción” hace

3 Las bacrim son aparatos organizados a modo de redes y franquicias, cuyo principal negocio es la depredación de las rentas ilegales, particularmente la producción, el transporte y la exportación de cocaína (Llorente y McDermott, 2014, p. 28). También se involucran en actividades relacionadas con el secuestro y la extorsión.

referencia al conjunto de relaciones y redes de colaboración y competencias para imponer determinadas regulaciones sociales en una zona determinada, con el objetivo de consolidar un espacio de corte rural y alejado de los grandes centros institucionales, donde las instituciones del Estado funcionen bajo la lógica impuesta por la banda (Duncan, 2014, p. 59), creemos que puede ser relevante para indagar la estructura, el poder político y económico, así como el contexto institucional en el que se desempeñan las bandas organizadas para atender el microtráfico y el narcomenudeo de marihuana.

El surgimiento y la consolidación de los fenómenos de microtráfico y narcomenudeo en las ciudades colombianas están relacionados con: i) el éxito relativo de las estrategias para contener el comercio internacional de cocaína, lo que generó el incentivo para crear un mercado interno que sustituyera los ingresos de las exportaciones, y ii) el crecimiento de la demanda de drogas en el país. Es decir, el incremento de los costos de transacción debido a la represión estatal de la exportación de la cocaína generó estructuras encargadas de abrir paulatinamente mercados para poder compensar las pérdidas, y la marihuana fue uno de esos servicios incluidos dentro del portafolio criminal.⁴ Sin embargo, Isaac De León y Juan Carlos Garzón afirman que no hay buenos indicios de que el crecimiento de la demanda esté correlacionado con una mayor accesibilidad a las drogas, lo cual pone en duda que el narcomenudeo y el microtráfico estén jalonando el consumo (2014, p. 3), en cambio, aseguran que existe evidencia suficiente para afirmar que el mercado local de drogas genera ingresos significativos para las organizaciones criminales (p. 4).

El microtráfico y el narcomenudeo son conceptos distintos de actividades integradas a la cadena del narcotráfico, que constituyen “subprocesos propios de este encadenamiento productivo en el mercado nacional” (Minjusticia y FIP, 2015, p. 13). El microtráfico es el transporte de pequeñas cantidades de sustancias psicoactivas, que pueden o no determinarse a partir del artículo 376 del Código Penal, mientras que el narcomenudeo es la venta de pequeñas cantidades en diferentes espacios –plazas de ventas de drogas– móviles o fijos. Hay un elemento central en la definición de las organizaciones que se dedican a las actividades de narcomenudeo y microtráfico: la existencia de estructuras y procesos dedicados a la violación sistemática de la ley penal con el propósito de producir ingresos y ganancias a partir de un uso racional del poder de corrupción y la violencia (Londoño, 2013, p. 50).

4 Dentro de esta postura podrían estar Ricardo Rocha (2011, p. 118), el DNP (2017, p. 66) y Llorente y Mcdermott (2014, p. 31).

De un lado, el microtráfico hace parte de la red de tráfico de drogas que abastece de cantidades importantes de cocaína, bazuco o marihuana a las organizaciones encargadas, en las ciudades, del suministro sistemático de drogas en pequeñas cantidades con embalaje, pureza y periodicidad definidas (Alvarado, 2013, p. 5). Por otro lado, el narcomenudeo es un “neologismo que refiere los fenómenos del tráfico y la venta de pequeñas cantidades de estupefacientes con destino al mercado interno” (DNP, 2017, p. 21), basado en un modelo organizacional que garantiza la estabilidad y protección al asentarse en “territorio urbano, lo que se acompaña de mecanismos para constreñir el comportamiento colectivo de las personas, mediante actos de intimidación y violencia” (Alvarado, 2013, p. 4). En palabras de Santiago González, “el microtráfico puede entenderse como la comercialización de sustancias ilegales para el abastecimiento de grandes o pequeñas ciudades. El narcomenudeo es la actividad final de distribución de los expendedores a los consumidores” (2015).

Las estructuras de las organizaciones dedicadas al microtráfico y al narcomenudeo se caracterizan por operar a partir de redes de producción y tráfico de drogas más grandes, así como de defensa y corrupción (López y Segura, 2015, p. 209). El propósito de estos grupos es aumentar las ganancias producto de la venta de drogas, a la par que controlan y predicen con relativo éxito las acciones que podrían tomar los grupos enemigos y las autoridades en contra de la acumulación de sus ganancias y la vida de sus miembros. Esto significa que el funcionamiento de las redes urbanas del narcotráfico depende de un uso racionalizado de la violencia ilegítima, la capacidad de corrupción y el valor de la confianza en quienes trabajan en el grupo (p. 190). Mientras que los mecanismos de producción y tráfico ubican a la organización en un entramado criminal en el que se generan relaciones con los carteles exportadores de la cocaína, el uso de dispositivos de coerción expone las tecnologías y los repertorios de violencia que están disponibles y aseguran el cumplimiento de los contratos y los pactos.

Ninguna empresa ilegal puede participar en el negocio de las drogas ilícitas sin un sistema creíble de defensa y corrupción que preserve la propiedad y vele por la seguridad. La mejor forma de obtener esa seguridad es extendiendo vínculos con el resto de la sociedad (Rocha García, 2000, p. 129), para que se reconozca al grupo, el punto de venta o las dinámicas de vigilancia y corrupción como “parte” de la forma de ser del barrio. El concepto clave para caracterizar la ilegalidad asociada a la venta de drogas son las “zonas de impunidad”,⁵ consideradas

5 Juan Garzón e Isaac De León afirman que “estas zonas se caracterizan

como espacios donde el crimen organizado ha arrebatado la vigencia de las leyes estatales para imponer un orden social ilegal basado en sus intereses.

Los roles al interior de las organizaciones son difusos, una misma persona puede desempeñar labores logísticas, de defensa o de corrupción, dependiendo de las necesidades cotidianas del negocio y la confianza que ha desarrollado con los patrones. Una banda dedicada al microtráfico no tiene la capacidad de producir marihuana o de transportarla a los mercados internacionales, pues son tareas esencialmente diferentes a las requeridas para la venta urbana localizada. El narcomenudeo demanda una coordinación entre pandillas de hurto, que pueden prestar servicios de seguridad para la venta, y pandillas relacionadas con el soborno a los funcionarios públicos para facilitar el funcionamiento del punto de venta. Además, se requiere una red de transporte que conecte los productos obtenidos en la ruralidad con el destino de consumo final. Las plazas, los puntos de venta y la forma como se comercializa dan la forma al mercado local. A partir de allí vale la pena retomar algunas tipologías que ayudan a comprender en qué sentido un mercado se vuelve público, cerrado y cómo juega el secretismo necesario para que ciertas operaciones del crimen organizado se lleven a cabo.

En síntesis, las organizaciones que se dedican a la distribución y comercialización de sustancias psicoactivas en espacios urbanos se caracterizan por ser una coordinación múltiple de actores, que pertenecen a una red criminal más grande articulada por los carteles que controlan a nivel regional la producción de cocaína, marihuana o bazuco. Se dedican no solo a la venta de drogas, también ejercen dominio territorial en un barrio, localidad o comuna, estableciendo pagos de extorsiones y venta de múltiples productos ilegales. Por esta razón, la venta de marihuana se hace en las mismas plazas donde se compran bazuco y otras sustancias.⁶ A pesar de la escala de estos grupos, logran generar un enorme poder político, económico y coercitivo, al punto que en muchos barrios disputan la hegemonía normativa al Estado y, finalmente, resultan estableciendo zonas de impunidad consolidadas,

por la existencia de un orden social ilegal –donde la ilegalidad es socialmente aceptada– que favorece la comisión de delitos, incluyendo la venta de estupefacientes. Estas áreas hacen parte de un proceso de consolidación del deterioro urbano y social que ha requerido de tiempo y esfuerzo por parte de las organizaciones criminales allí asentadas ante la vista de las autoridades y administraciones locales que frecuentemente renuncian a intervenir en estas zonas, y en algunos casos incluso participan en estas economías ilegales” (2014, p. 9).

6 Entrevista con Antonio Restrepo, 25 de noviembre de 2017, Medellín, Antioquia.

de donde es difícil sacarlas. Allí reside el poder político de estas organizaciones con capacidad localizada de evitar las acciones del Estado.

Esta persistencia del control de las organizaciones criminales en las sociedades también dejó consecuencias en los hábitos culturales. Las mafias, los combos o carteles, se convierten en el origen de una clase emergente que, al apropiarse de las rentas ilegales, genera patrones de comportamiento deseables para ciertos sectores de la sociedad, ya sean estos desposeídos –que participan del mercado ilegal por exclusión socioeconómica– o acaudalados –que buscan mantener el estatus social y diversificar sus ingresos–. Las palabras “narco”, “mafioso” o “traqueto” designan a una persona que se gana la vida –y la muerte– con las rentas del mercado ilegal, pero también designa un adjetivo relativo a su modo de vida. Estos son términos polisémicos que muestran la irrupción cultural de una situación ética y estética, unas veces hegemónica y otras veces marginada por la “gente de bien”.

En particular, el término traqueto tenía una acepción de “ruido continuo de los disparos en una metralleta”, que a su vez venía de la definición de la RAE sobre el sonido continuo de los fuegos artificiales. El poder armado del narcotráfico volvió la acción de disparar un sustantivo que denominaba a sus operarios, testaferros y mandos medios. Los “segundones de los viejos capos ahora convertidos en cabezas de organizaciones más pequeñas, pero no menos violentas” (Camacho, 2010, p. 217), para continuar gobernando el mercado ilegal y apropiarse de sus rentas. El narcotráfico transformó la estructura de clases a tal punto que desarrolló nuevas fuerzas para conquistar posiciones mediante la adquisición, las más de las veces de manera fraudulenta, de tierras y empresas (p. 215). De esta manera, la complejidad de la industria del narcotráfico y su capacidad de acumulación de capital llevaron a una estrategia de inserción social que dotó al empresario traqueto de características basadas en la ostentación del dinero, la extrema violencia y la búsqueda de estatus social (Medina, 2012, p. 159).

La intersección entre la legalidad y la ilegalidad: los grises ambiguos

El gris se ha convertido en un término para sugerir una zona difícil de evaluar entre polos –legal/ilegal, legítimo/ilegítimo moral/inmoral–, una zona que no se puede discernir de una manera fácil, debido a la existencia de interpretaciones y supuestos jurídicos, éticos y de legitimidad social (Mackenzie y Yates, 2017, p. 71). Lo grisáceo también puede significar una mixtura entre dos tipos de cosas que no son ni lo uno ni lo otro, quizá un híbrido que tiene existencia más allá de los polos.

Sin embargo, las reflexiones de Mackenzie y Yates sobre el mercado de antigüedades son relevantes para considerar los mercados de cannabis, especialmente porque dan cuenta de que la distinción a la que obedecen estos espacios grises son: la existencia de una incertidumbre normativa y ética, la mezcla de comportamientos lícitos e ilícitos en las cadenas de producción, transporte y comercialización de los productos, y la cambiante clasificación del intercambio a través de las transacciones y de las jurisdicciones (p. 78). Por ejemplo, esto es lo que sucede en las empresas que utilizan zonas indeterminadas en las regulaciones entre países para generar mayores ganancias, así utilizan el mismo mercado para “limpiar” sus comportamientos comerciales entre las jurisdicciones (Autrey *et al.*, 2014, p. 853).

El mercado gris es una forma de comprender un flujo de legalidad/ilegalidad de objetos y transacciones a lo largo de una cadena de comercialización que puede ser definida por una autoridad en un espacio concreto como legal o ilegal. Para un juez colombiano, la venta de marihuana no puede ser otra cosa que un crimen, independientemente de si se trata de una venta entre amigos o entre un agente del crimen organizado y un usuario, porque así lo establece el Código Penal. Allí el derecho no alcanza para comprender las distinciones y da prioridad a la represión indiscriminada –teniendo en cuenta que el derecho penal tiene sesgos en contra de las personas que menor poder tienen en una sociedad– contra todos los actores de la cadena de intercambio. A pesar de que la definición legal de esa conducta como delito es clara, las discusiones sobre la legitimidad y moralidad de los bienes y el intercambio ponen en duda la respuesta del Estado a dos casos tan disímiles. Por diferentes razones hay muchos actores de este tipo de intercambios ilegales pero legítimos que han impugnado la prohibición de cannabis, ese es uno de los motores más importantes de la regulación que está en marcha en muchos países de América.

La clasificación que hacen Beckert y Dewey (2017, p. 6) sobre los bienes ilícitos, con el mercado gris se extiende a los actores e intercambios. La gente que hace parte de las zonas grises constituye un nicho de legitimidad que presiona por cambios en la definición social, jurídica y política de lo prohibido. Allí entran al campo de las informalidades, donde hay dinámicas de exclusión y alta probabilidad de represión por parte del Estado, para el que las cosas hacen parte del binomio legal/ilegal. El Estado no se comporta igual frente a todos estos actores, su accionar suele estar sesgado frente al quién y al cómo se hacen estos intercambios. Parra documentó que el *business*,⁷ en el contexto

7 El *business* “engloba las categorías jurídicas y económicas de la ‘informa-

de los vendedores ambulantes en la Ciudad de México, es la palabra local utilizada para nombrar “las prácticas y los raciocinios que ellos consideran que transgreden la normatividad comercial y política” (Parra, 2013, p. 210), estableciendo la transgresión de las leyes estatales como una norma local legítima. Esta norma responde al contexto de la exclusión e, incluso, de la tradición de la venta ambulante. Hay familias que desde hace más de tres generaciones se dedican a comercializar toda clase de productos en la calle. Acto ilegal en el mismo sentido de no tener permiso para usar el espacio público, pero con un grado tal de legitimidad que las autoridades tienen un límite en su marco de acción.

En el *business* hay una informalidad que se refiere a una manera de relacionarse, de organizarse y de hacer política a partir de la sociedad, sin que la organización ni el orden creado lleguen a hacer parte formal de la organización de la sociedad. Esta manera de organizarse, llamada informal, hace parte importante e indispensable del funcionamiento de la sociedad mexicana y del control de las autoridades políticas sobre diversos sectores de la población (Parra, 2013, p. 216). Todas estas respuestas se encuentran determinadas por la fuente de legitimidad de estos mercados grises que terminan matizando la ilegalidad. En el caso de las ventas informales, se considera legítimo usar el espacio público en sociedades que padecen las desigualdades del sistema económico. Los mercados cuyo funcionamiento promueve la creación de empleos informales, aumentan el consumo o conceden acceso a un mínimo de ciudadanía económica tienden a ser valorados de acuerdo con tales resultados. Así, la legitimidad social derivada de lo que Dewey llamó efectos secundarios “positivos” y de ideas morales “positivas” en torno a una mercancía, tiene un valor político y una importancia innegables en contextos de pronunciada desigualdad (2017, p. 46).

Otra fuente de legitimidad social para un intercambio o para el mercado gris es que se haga en un contexto en el que los actores sociales no recurren a la violencia para solucionar sus controversias o asegurar el cumplimiento de sus transacciones o que sean productos que no deberían ser prohibidos como los cigarrillos o el alcohol de contrabando. La ilicitud de estas conductas es meramente legal, por lo que no necesariamente la sociedad comparte las medidas implementadas por el Estado para tratar lo que desde su perspectiva es un problema.

lidad’ y de la ‘ilegalidad’, y comprende la venta en la vía pública, la evasión de impuestos, la venta de mercancías de dudosa procedencia –ya sean mercancías piratas, de contrabando o robadas–, la fayuca, el narcomenudeo, la venta de armas, la compraventa y renta del espacio público” (Parra, 2013, p. 209).

Uso de drogas, estigma y definición legal

La relación entre las políticas con respecto al cannabis y las políticas con respecto a las drogas en general, así como la legislación colombiana en la materia, se han alimentado de una distinción entre venenos y medicinas, entre sustancias malas y beatíficas. Toda la reacción contra la marihuana se encuentra influenciada por una distinción que genera consecuencias tanto en las prácticas de producción, tráfico y consumo como en la manera en que el Estado ha dado respuesta a lo que consideró como un problema de salud pública, criminalidad y seguridad. Estas distinciones están alineadas con los principales esfuerzos de la política internacional en la materia, que desde hace más de un siglo vienen en desarrollo. En primera instancia, la política de drogas realiza una selección entre las sustancias que se consideran medicinas y aquellas que se consideran venenos.

Como se puede ver en el preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las sustancias que hacen parte del listado son consideradas una amenaza “a la salud física y moral de la humanidad”, debido a que generan toxicomanía, lo que constituye “un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico”. Allí reside el fundamento de la “obligación de prevenir y combatir ese mal”. En otras palabras, para las listas de estupefacientes de las Naciones Unidas las drogas son un veneno que debe separarse de las demás sustancias para controlar que solo sean usadas con fines científicos y médicos. Sin embargo, los términos “médicos” y “científicos” no fueron definidos en la Convención, a pesar de tener una larga lista de definiciones, “lo cual presenta dificultades para interpretarla, puesto que sus dos términos clave quedaron como si fueran tan obvios que no necesitaban ser definidos” (Thoumi, 2016, p. 15).

Bajo esta misma división entre drogas buenas y malas aparece la diferencia de “pacientes” y “viciosos”, de usos y abusos, y de fines medicinales, científicos y recreativos, construidas como categorías que determinan la distinción sobre la manera en que las instituciones se relacionan con los fenómenos sociales. Para los pacientes, el tema de la salud y sus necesidades se enfoca en acceder a la sustancia a través de las autoridades sanitarias, el uso que hacen de la marihuana como medicina y, quizá, el acompañamiento por personal médico durante su uso; mientras que para los “viciosos”, el consumo está relacionado con la criminalidad, la “vagabundería” y con la necesidad de que se “rehabilite”, lo que genera una respuesta policiva y judicial, que termina

considerando todo uso recreativo como un abuso de magnitud suficiente que justifica la intervención estatal.

El estigma contra los usuarios de drogas está en el origen mismo de la prohibición, lo que llevó a la creación de estereotipos que no corresponden con la realidad del uso de estas sustancias. “Viciosos”, “marihuaneros”, “vagos” y “drogadictos” son palabras usadas para anular la dignidad humana de las personas que usan drogas, lo que termina legitimando el uso de la arbitrariedad o la violencia estatal y social en su contra. La cantidad de términos existentes sobre la dependencia y los usos problemáticos de drogas tienden a ser despectivos, de hecho, la palabra “adicto” significa “esclavo de” y “atado a”. Los términos “abuso” y “dependencia” también representan discursos estigmatizadores, el primero refiere a comportamientos sociales reprochables, mientras el segundo remite a la debilidad frente a relaciones patológicas (Pereira y Ramírez, 2019, p. 26).

La evidencia actual no demuestra que el uso de marihuana tenga efectos sobre la salud que revistan la gravedad del tabaco o el alcohol, sin embargo, es importante mejorar el conocimiento alrededor de los potenciales daños y la manera de reducir los riesgos asociados. De acuerdo con Nutt *et al.*, la marihuana no es una sustancia asociada con la mayoría de los criterios de evaluación en el estudio,⁸ esta ocupó el octavo lugar en el grupo de sustancias analizadas, mientras que el alcohol, la cocaína y el tabaco ocupan los lugares uno, cinco y seis, respectivamente (2010, p. 1563). De hecho, según estudios referenciados por Maia Szalavitz, el 90 % de lo que se reporta como adicciones ocurre en la adolescencia, la mayoría de todas estas adicciones a sustancias ilegales se han superado al llegar a los 30 años, y la mayor parte de estos comportamientos se supera sin ningún tipo de tratamiento (Szalavitz, 2016, pp. 4-5). El uso en estas edades hace parte de procesos de experimentación de los adolescentes, y en su gran mayoría no trasciende a un uso problemático.

La marihuana es distinta a otras sustancias, no solo por sus características químicas y sus efectos psicoactivos. Para el caso colombiano podemos resaltar, por un lado, una diferencia cultural y, por el otro, una legal y económica. Más allá de la estigmatización indiferenciada que hacen la sociedad y la opinión pública de las drogas como categoría genérica, una pequeña fracción de personas han generado unas

8 El Independent Scientific Committee on Drugs del Reino Unido realizó una evaluación a partir de 16 criterios relacionados con la mortalidad, el daño, la potencialidad de dependencia, el impacto en la salud física y emocional, en las relaciones sociales e, incluso, los costos económicos causados por el uso de 20 sustancias (Nutt *et al.*, 2010).

formas de cultura y relacionamientos diversos con la marihuana. A pesar de que el uso de cannabis como fenómeno de impacto social en ciudades de la costa atlántica se registra aproximadamente desde la década de los treinta (Marín, 2015, p. 24), el surgimiento de la “cultura cannábica” podría ubicarse en la década de los setenta, cuando diferentes escenas alternativas de punk, *rock* o *hip hop* fueron acusadas como foco de “marihuaneros”. Con esta cultura, surgida de la generalización, una parte de los usuarios construyeron prácticas para reducir la exposición a la represión policial. Luego, se consolidó una visión del cannabis como la expresión de una lucha por la autonomía personal, que tomó forma en colectivos universitarios, movimientos culturales como los rastafari y parches que intercambian conocimientos sobre el cultivo y el uso de cannabis, con el propósito de rescatar “la marihuana de la prohibición”, a partir de acciones en redes.

La diferencia legal y económica radica en que la legislación colombiana permite la posesión, el mantenimiento y la recolección de hasta 20 plantas de marihuana, coca y amapola, una cantidad importante de plantas destinada al autoconsumo, comparada con otras legislaciones. En el caso uruguayo, por ejemplo, solo se permiten seis plantas en la modalidad de acceso al cannabis mediante “autocultivo”. El autocultivo, en general, ha contribuido a la creación de un mercado críptico de semillas e implementos para sembrar y cultivar en espacios interiores, así como parafernalia para usar su flor, e incluso la venta de la marihuana “libre de sangre”, como una forma de desligar el aprovisionamiento de la economía de las organizaciones criminales.

La guerra contra las drogas ha generado la idea para muchos usuarios de sentirse “responsables” de alimentar un negocio que impacta la seguridad pública con violencia criminal, y esta responsabilidad también ha impulsado estos mercados cannábicos “no violentos”. Mientras que las sustancias derivadas de la hoja de coca o de la amapola⁹ se han ligado estrechamente a la existencia de redes criminales que se regulan a través del uso de la violencia, la marihuana –que también involucra mercados altamente violentos en países como Paraguay, México y Colombia– ha dado lugar a mercados grises donde su producción y comercialización es llevada a cabo por clubes cannábicos, cultivadores autodidactas y una serie de redes de amigos y conocidos que no necesariamente implican la existencia de un cartel o un concierto para delinquir.

9 Esto también puede relacionarse con el hecho de que la cocaína y la heroína requieren procesos de transformación más complejos y, en cambio, la marihuana no requiere tal proceso de transformación.

2. La marihuana en Colombia: historia, ilegalidad y consumo

En este capítulo mostramos tres perspectivas para entender el contexto actual de las estrategias de control de cannabis, que permiten comprender los debates de regulación en los próximos años. Comenzamos con una breve historia del desarrollo de la economía cannábica en Colombia, enfocada en la “bonanza marimbera” y el surgimiento de un modelo de emprendimiento y capital basado en la existencia de organizaciones criminales. Este modelo evolucionó desde las redes de contrabando hasta una compleja forma de organización criminal, capaz de aglutinar poder político, económico y militar a través del narcotráfico. Si bien no es el objetivo de este libro rehacer la historia del cannabis en el país, sí pretendemos exponer que la marihuana fue un producto que dinamizó la inserción de Colombia en los mercados internacionales. Hacemos un énfasis en la pregunta por cuál fue la ruta del desplazamiento de los centros de producción de cannabis del Caribe colombiano hacia el norte del Cauca.

En la segunda sección abordamos el desarrollo normativo, legislativo y judicial en el que se ha desarrollado la prohibición en Colombia. Aclaramos que no es posible desligar, en términos jurídicos, la marihuana de las otras sustancias. A pesar de que los umbrales de posesión para cannabis son altos, el hecho de que el artículo 376 del Código Penal establezca la criminalización de una serie de conductas que tienen que ver con las sustancias incluidas en las listas de los tratados de drogas hace imposible separar las sanciones de la producción y comercialización de marihuana frente a la coca o la amapola. Allí retomamos los trabajos realizados en publicaciones anteriores de Dejusticia y del CEDD sobre la implementación de la prohibición, y abordamos el estado actual de la dosis personal y la dosis de aprovisionamiento. Lo que queda claro es que, a pesar de ciertos avances en la protección de la autonomía personal y derechos de los usuarios de cannabis, el Código de Policía representan nuevas amenazas con viejos argumentos que usan los mitos y prejuicios alrededor de los usuarios de drogas.

En la tercera sección, presentamos los datos disponibles sobre el uso de cannabis en Colombia. Las cifras sobre uso de drogas en el país no son del todo confiables, y nuestras proyecciones se basan en la encuesta nacional de consumo del año 2013. Sin embargo, es de resaltar que al igual que en el resto del mundo, en Colombia la sustancia declarada ilegal más usada es la marihuana, lo que nos permite suponer que las estrategias de drogas, a pesar de no diferenciar entre sustancias, tienden a afectar mayoritariamente a las personas que usan marihuana.

La bonanza marimbera como el origen del narcotráfico

La historia del cannabis en Colombia no es tan reciente como parece. El cáñamo fue introducido en América por los portugueses y españoles durante el proceso de colonización, a partir de dos fenómenos. Mientras que los europeos cultivaron el cáñamo como materia prima para la fabricación de textiles, las poblaciones africanas esclavizadas trajeron el cannabis que ya consumían por sus propiedades psicoactivas (Marín, 2015, p. 24). De esta manera, y al igual que en Brasil, los primeros cultivos de cannabis en el país estuvieron asentados en zonas que tenían una presencia de economías de hacienda con el empleo de la mano de obra de la población esclava. Los primeros cultivos de cáñamo en el país se establecieron en la Sierra Nevada de Santa Marta y en el Macizo Colombiano a principios del siglo XVII, con fines de aprovechamiento para la fibra de cáñamo (p. 24). Las especies de cáñamo, que tenían una baja cantidad de THC (tetrahidrocannabinol) se adaptaron a los diferentes climas y dieron surgimiento a las “especies nativas” de cannabis en Colombia (Cannabis Conversations, 2016). Esta hipótesis fue referida también por uno de los impulsores de cannabis medicinal en el municipio de Toribío, quien aseguró:

Lo que sé es que estas variedades colombianas autóctonas son herencia del cáñamo industrial. Todas las variedades colombianas, la Santa Marta, punto rojo y patimorada, son de una época donde se plantaba cáñamo. Eso explica su suavidad y la adaptación de las sativas. También la adaptación al fotoperiodo distinto, aquí en el Ecuador. Eso es interesante, como que maneja otros disparadores para florar. Por eso es tan larga la floración. Es una adaptación de la planta. (Entrevista con Alejandro Torres, 3 de febrero de 2018, Toribío, Cauca)

Una de las razones para que las variedades Colombia Golden, Santa Marta Gold o Corinto sean suaves es que originariamente sus flores tenían poca concentración de THC frente al porcentaje de CBD

(cannabidiol), lo que les otorga una sensación relajante.¹ Fue este hecho el que, a inicios de la década de los setenta, llevó al origen de la demanda en el mercado norteamericano de la marihuana producida en la Costa Atlántica colombiana. Sin embargo, el despegue de la economía marimbera fue una mezcla de componentes tanto internacionales como nacionales. Es cierto que las estrategias de erradicaciones e interdicción de la planta en México generó la necesidad de conseguir nuevos lugares para su producción, además de que la marihuana colombiana tenía una mejor calidad, pero ambos factores no explican por qué Colombia fue elegida como epicentro de esta economía durante los años setenta.

Hay cuatro elementos que explican la génesis y el mantenimiento de las economías ilegales en Colombia: la debilidad institucional en regiones apartadas, la escasa integración regional, la experiencia contrabandista desde la Colonia y la privilegiada posición geográfica para el envío de productos a los mercados de Estados Unidos. Andrés López describe que, además de los factores sociales y económicos, se sumaron condiciones de puro azar (2006, p. 237). En un sentido similar, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) habla de las condiciones habilitantes que hicieron posible la emergencia y el afianzamiento de empresas dedicadas al narcotráfico en el país (2017, p. 49). Por su parte, para Lina Britto hay factores explicativos, específicamente del surgimiento del *boom* cannábico que sucedió en la costa caribe en la década de los setenta: pobreza rural generalizada, fronteras agrícolas abiertas, migración interna permanente, y la estratégica posición geográfica frente a los mercados de consumo (2010, p. 162).

La “bonanza marimbera” se conoce como tal por el nombre popular que se le daba a la marihuana en la costa atlántica colombiana: “marimba”. Desde principios de la década de los setenta, el país se ganó la fama de ser el lugar de producción de marihuana Santa Marta Gold, conocida a nivel mundial por su calidad. Para 1974, Colombia se consolidó como el principal productor y exportador de marihuana hasta

1 Hasta el momento se han identificado más de 104 cannabinoides, terpenos, flavonoides, compuestos nitrogenados y moléculas vegetales más comunes en las plantas medicinales. Entre todas estas, los compuestos más estudiados son el D9-Tetrahidrocanabinol (THC) y el cannabidiol (CBD). El THC ha recibido la mayor atención por ser el responsable del estado de “intoxicación” buscado por los usuarios recreativos de cannabis, debido a su capacidad para actuar como parcial agonista en los receptores tipo 1 de cannabinoides (CB1). Es sintetizado dentro de los tricomas glandulares presentes en las flores, hojas y brácteas de las plantas femeninas (National Academies Sciences, Engineering and Medicine, 2017, p. 44). El CBD es un ácido olivetólico más abundante en la variedad *cannabis sativa*, también denominado *cáñamo*. Este compuesto es farmacológicamente activo, por lo que se considera como el componente “medicinal” y relajante del cannabis.

1982, cuando emergieron cultivos de toda clase en Estados Unidos para satisfacer las necesidades domésticas, y el país giró al tráfico de cocaína. Sin embargo, lo fugaz de la bonanza, las características de ilegalidad del mercado y las rápidas mutaciones del narcotráfico en el país implicaron un “ocultamiento” de lo que significó el estallido de la bonanza marimbera en esa región. Tal fenómeno y la respuesta estatal con la que fue enfrentado son esenciales para entender la historia contemporánea del país y su relación con las economías de las drogas ilícitas, pues en ese momento se sentaron las bases de las burocracias y amenazas que representaría la guerra contra las drogas para la estabilidad del país, condiciones que persisten aún hoy (López y Camacho, 2003, p. 258).

Cuando a principios de la década de los ochenta se acabó la bonanza marimbera, las estructuras del crimen organizado en el país transitaron a la producción y el tráfico de cocaína, a través de un proceso complejo de reutilización de estructuras y alianzas formadas desde la época del contrabando de café. Se piensa en la economía marimbera como un mito lejano, sin embargo, fue el preludio de lo que significa para el país estar en el epicentro del circuito internacional de distribución de cocaína. A partir de las presiones de gobiernos extranjeros, la industria marimbera y la violencia que generó en La Guajira y los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, la región se convirtió en un tema de atención para el Gobierno nacional. Es decir que la bonanza marimbera tuvo la capacidad de poner en el mapa de los intereses nacionales e internacionales a La Guajira y a zonas olvidadas de la región caribe (Britto, 2009, p. 16).

Antes de la bonanza, el país tenía cultivos y uso en ciertos círculos intelectuales y artísticos de ciudades como Medellín y Barranquilla. También había uso terapéutico en ciertas comunidades indígenas del departamento del Cauca. No sabemos de dónde viene esta relación, pero podemos especular que la existencia desde la colonia de cultivos de cáñamo en la región impulsó, entre las poblaciones indígenas, ciertas prácticas terapéuticas de una planta que se percibía de poder. Las prácticas de elaboración de ungüentos y sustancias para el dolor a base de marihuana se conocían en la región del suroccidente antes de 1970, cuando arrancó el cultivo comercial de cannabis. Así nos lo relató don Alfonso López:

El Estado dice que la marihuana llegó hace poquito a Colombia. Nosotros la usamos hace más de cien años, pero ellos nunca miraron eso. De hecho, mi abuelo me hablaba de la marihuana. Llegó mucho más atrás, porque en esa época cuenta mi abuelo, que ellos no manejaban el alcohol. Los indígenas sacaban un alcohol llamado chancuco, que es de la caña fermentada, luego la evaporan en una olla, que de allí salía un alcohol, que era

como un aguardiente. Mis abuelos la dejaban macerando con marihuana y con eso se trataban los dolores. (Entrevista con Alfonso López, 31 de enero de 2018, Corinto, Cauca)

En Colombia, las autoridades sabían de la existencia de cultivos en 1925, lo mismo que de su consumo por parte de marineros, estibadores y trabajadoras sexuales en los puertos (Ruiz, 1979, p. 111). A pesar de la expedición de la Ley 11 de 1920, donde se prohibió la venta e importación de drogas que “formaran hábito pernicioso”, como el cannabis, los casos de tráfico y venta de cigarrillos de cannabis se mantuvieron en los años treinta y cuarenta, particularmente en la costa caribe, el eje cafetero y Medellín. Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó en 1939 que el expendio se daba en espacios de socialización de personas de escasos recursos y en espacios donde se consumían bebidas alcohólicas artesanales, como el guarapo, y para hacer frente a la situación, “durante varios días fue proyectada en varias poblaciones una película que [ponía] de manifiesto los estragos causados por la cannabis índica” (Sáenz, 2007, p. 209).

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el contrabando y la explotación de esmeraldas se consolidaron como dos renglones de la economía ilegal, que impulsaban las dinámicas del capitalismo en el país. Entre el contrabando y la marimba hay una relación estrecha, manifestada a través del rol preponderante de poblaciones regionales que aprendieron el oficio de traficar ilegalmente bienes en las fronteras,² en particular, los guajiros de la región norte del país, los paisas del noroeste, y los cachacos, personas de Bogotá que también migraron alrededor del comercio. Estos grupos regionales –los guajiros, paisas y cachacos– aprendieron del negocio de mover bienes de manera ilegal por la frontera colombo-venezolana y las costas del mar Atlántico, y usaron esa misma experticia, las mismas rutas y tácticas, para sacar la marimba del país hacia las costas de Estados Unidos.

2 Según Margarita Serje, un claro ejemplo de la debilidad institucional en las fronteras colombianas es la existencia de prósperas rutas de contrabando que se han mantenido desde la época colonial (2011, p. 275). Las rutas de contrabando en la costa norte colombiana, fueron instauradas por los indios cuanaos “para el comercio de sal, que conectaba la península de La Guajira con el Valle de Upar y el río Magdalena, a lo largo del corredor entre la Sierra Nevada de Santa Marta y la serranía del Perijá” (p. 275). Hasta el día de hoy, la ruta atraviesa Nazareth, Uribia, Puerto Bolívar y Maicao transportando licores, café, ganado vacuno y otras mercancías como electrodomésticos y ropa; luego llegó el narcotráfico (Castro, 2007, p. 81). Según Betancourt y García, hay un consenso en afirmar que los primeros traficantes que hicieron negocios con compradores estadounidenses para los primeros embarques de marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta eran antiguos contrabandistas de electrodomésticos, cigarrillos y whisky, entre otros productos, que conocían al detalle la geografía y la interacción con las autoridades colombianas (1994, p. 48).

Por su parte, desde sus inicios, la dinámica de la economía esmeraldera en el centro y centro oriente del país operó bajo la protección de ejércitos particulares que defendían los territorios, rutas y bienes transados, y tanto las personas que trabajaron allí en los años setenta, como el modelo de protección de tráfico, fueron usados después para el tráfico de drogas (López, 2006, p. 411). De acuerdo con información oficial, para 1966 el 95 % del mercado mundial de esmeraldas dependía de las exportaciones ilegales de Colombia (Gutiérrez y Barón, 2008, p. 109), lo que exigía el mantenimiento de la estabilidad en la zona esmeraldera de Boyacá a través de una organización denominada La Pesada que se convirtió en el único proveedor extraestatal de seguridad (p. 108). Un modelo –replicado luego en todo el mercado ilegal– en el que La Pesada no solo ofrecía seguridad a los jefes esmeralderos, sino que se convirtió en el principal mediador de los diversos conflictos entre los guaqueros y esmeralderos de la región.

Con el precedente de una economía basada en el contrabando y los modelos de seguridad del mercado de las esmeraldas, la bonanza marimbera se hizo presente en una región que tenía el caldo de cultivo proclive para los negocios ilegales. La investigadora Lina Britto (2010) divide el *boom* de la comercialización de la marihuana colombiana en tres fases: i) los orígenes entre 1960-1972, comenzado con el comercio ilegal de marihuana de los cultivos en las zonas andinas, que eran destinados casi en su totalidad para el consumo interno, y en menor escala para la exportación a través de la costa caribe colombiana. Este momento coincide con la época de la contracultura y el disenso político, así como con la fumigación y represión contra los cultivos de marihuana en México; ii) pico o cumbre entre 1972 y 1978, caracterizado por un salto cualitativo en la producción y transformación local, con la creación de variedades específicas en la zona que se volverían famosas por su calidad, todo lo cual conllevó la consolidación de una real economía marimbera en la costa caribe; y, finalmente, iii) el declive, entre 1978 y 1985, cuando la cooperación bilateral entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos despliega una estrategia de represión al cultivo y tráfico de marihuana, lo que hace al negocio muy riesgoso y costoso para los narcotraficantes y termina por desplazar los cultivos a los lugares de consumo.

En 1974, según quienes fueron testigos de la bonanza, se hizo el primer gran embarque de marihuana desde las costas de La Guajira hacia La Florida, en Estados Unidos. Para 1976, era evidente que la situación había escalado vertiginosamente: “29 aviones capturados. 81 camiones retenidos. 200 toneladas de la yerba caen en poder del ejército [...] Las autoridades informan que diariamente entran al país por

La Guajira 15 aviones para cargar marihuana. Para esa época ya habían sido descubiertas 1.100 pistas clandestinas” (Cervantes, 1980, p. 57).

En los orígenes de la bonanza no había plantaciones en La Guajira, pues debido a las estructuras dedicadas al contrabando hacia o desde Estados Unidos la marimba se sembraba en las zonas andinas. De acuerdo con un informe presentado por el Gobierno nacional al Grupo Consultivo Interamericano sobre fiscalización de estupefacientes de 1961, había cultivos en Valle del Cauca, Caldas, Antioquia, Huila, Magdalena –en las estribaciones de la Sierra Nevada –, Cauca, Tolima y Cundinamarca (Sáenz, 2007, p. 215). Antes de la bonanza, los cultivos en la Sierra Nevada no alcanzaban a abastecer por completo “los mercados locales con centros principales en los puertos internacionales de Barranquilla y Santa Marta” (Britto, 2009, p. 65). Así, el rol de los guajiros y de los marimberos durante la etapa embrionaria de la economía fue de intermediarios entre los “cachacos” –que también podían ser paisas– y los estadounidenses. Aproximadamente en 1972, la producción nacional, que se había concentrado en las riberas del río Cauca en el eje cafetero y los alrededores de Medellín, se fue trasladando a zonas aisladas de la Sierra Nevada, en parcelas cercanas a las plantaciones de la United Fruit Company (Child y Arango, 2017, p. 91).

El cultivo de grandes extensiones de marihuana fue un fenómeno que se presentó durante el pico o cumbre de la bonanza. Se dicen muchas cosas acerca de la tecnificación del cultivo de marihuana en la región de la Sierra Nevada.³ La asistencia técnica y la capacitación provino de agrónomos gringos (Britto, 2009, p. 77) o mexicanos (Restrepo, 2015, p. 10), que dieron semillas a las primeras familias campesinas “del interior andino del país quienes migraron a la región durante la violencia, provenientes principalmente de la región cafetera sobre la cordillera Occidental” (Britto, 2009, p. 78). De esta manera, las semillas nativas se combinaron con las traídas por los agrónomos extranjeros y mejoraron las variedades míticas del cannabis colombiano de las décadas de los setenta y los ochenta, con lo que la exportación se expandió y se consolidó la economía marimbera en la costa caribe. Así, la bonanza marimbera explotó en el departamento de La Guajira, donde las redes, la experticia y las rutas ya dominadas para el contrabando en la región

3 El 85 % de toda la marihuana que se cultivó durante la bonanza estaba en la Sierra Nevada de Santa Marta, y desde 1977 Colombia fue el principal oferente en Estados Unidos, con una participación del 52 % del mercado (Gómez, 1988, p. 95). Para 1981, la participación de la marihuana colombiana en el mercado estadounidense llegaba al 80 %, con ganancias para los traficantes colombianos de 250 millones de dólares anuales (p. 97).

fueron terreno fértil para la exportación de la producción local de drogas (López y Camacho, 2003, p. 252).

Al igual que lo que pasaría con el auge de la economía cocalera, el aumento de los cultivos de marihuana se puede explicar a partir de los contextos de miseria y exclusión socioeconómica del campesinado colombiano. En el panorama rural de La Guajira había pocas vías de comunicación, escasa o inexistente infraestructura de agua y saneamiento básico, ausencia de puestos de salud y escuelas. En ese contexto, llegaron “empresarios” estadounidenses, agrónomos, biólogos y demás enviados de las mafias para verificar la calidad de la marihuana que se había hecho famosa en los círculos de tráfico de drogas de Estados Unidos. El objetivo de esas primeras incursiones fue corroborar “la clase de marihuana de la Sierra, por lo que decidieron incrementar los cultivos, dando facilidades a los agricultores para mejorar los terrenos y cuidar las siembras, lo que nunca hizo el gobierno colombiano” (Cervantes, 1980, pp. 21-22). De acuerdo con Betancourt y García, en una reunión en Harlem, varios delegados de la mafia estadounidense acordaron crear redes de financiación y apoyo para fortalecer la producción (1994, p. 50). Estrategia exitosa, al punto que para 1974 el 80 % de los agricultores en La Guajira, ya cultivaba marihuana, mientras que los jornales de los trabajadores, que para esa época oscilaban entre 50 y 70 pesos diarios, se terminaron multiplicando por seis (p. 51).

En estas regiones del país, la presencia del Estado colombiano, en particular en lo que respecta a desarrollo rural y bienes públicos, había sido históricamente escasa, de manera tal que los habitantes de la Sierra Nevada y La Guajira dieron la bienvenida a la suerte de “desarrollo rural” promovido por las mafias estadounidenses y colombianas con el cultivo de marihuana (Britto, 2009, p. 83). La asistencia técnica otorgada a los campesinos incluía entrega de insumos (abonos, maquinaria, fertilizantes), sumado a pagos muy altos por las cosechas.

La corrupción institucional por la que atravesó La Guajira durante el siglo XX fue otro factor para tener en cuenta en el “conjunto de posibilidades” de la bonanza. Hubo una enorme complacencia de las autoridades locales con la emergente industria ilegal, incluyendo actores de la fuerza pública, gobiernos, y autoridades portuarias y aeroportuarias. Los relatos de esos primeros años de la bonanza marimbera cuentan de manera asombrosa lo sencillo que fue para las mafias pagar por lo que quisieran, incluso la “toma” del aeropuerto de Santa Marta para poder hacer envíos masivos de marihuana. A pesar de esto, durante el apogeo de la marimba había más de 500 aeronaves transportando la mercancía a Estados Unidos desde 70 pistas clandestinas diseminadas por toda La Guajira, César, Magdalena e incluso Bolívar (Betancourt

y García, 1994, p. 58). En palabras de José Cervantes, los enviados de los carteles que distribuían marihuana en el distrito de Harlem, Nueva York, informaron que en la Sierra Nevada había marihuana de diferentes olores, colores y sabores, y que las autoridades locales eran muy complacientes con el tráfico. Dijeron que “bastaba con regar dólares en las altas y bajas esferas de la policía, el ejército, la aduana, la hacienda pública, y el gobierno en general para poder disfrutar del negocio” (Cervantes, 1980, p. 22).

La posibilidad de establecer relaciones con mafias a lo largo y ancho de Estados Unidos llevó la corrupción policial al límite. Cuando el negocio estalló en ganancias, la ambición de participar en alguna etapa de la producción o exportación de la marimba tensionó la relación entre los diferentes actores de la ilegalidad. En las relaciones con la policía y el ejército, que eran sobornados para hacerse indiferentes ante los cargamentos que salían de las costas del país, se daban también luchas de poder que resultaban en violencia de las mafias, o en incautaciones de los cargamentos. Para 1977, las cifras oficiales mostraban que la cosecha de la Santa Marta Gold, principal producto de consumo entre los fumadores estadounidenses, fue de 24 mil toneladas (Pinzón, 2017).

Jorge Pinzón (2017) afirma que el área sembrada de marihuana alcanzó las 60 mil hectáreas, más de 100 mil personas vivían del negocio y 100 kilogramos de marihuana costaban cerca de 110 mil dólares. Tal rentabilidad hacía que las diferentes autoridades se pelearan los jugosos sobornos que dejaba la industria marimbera. Se registraban cruces de disparos entre agentes de policía y soldados, entre los narcotraficantes y los productores, así como entre los narcotraficantes nacionales y extranjeros. Esto convirtió la zona en un polvorín con altas tasas de homicidio.

La dinámica que adquirió la bonanza marimbera fue el preludio de lo que sería el narcotráfico para el resto del país. José Cervantes relata que muchos de los patrones de conducta del narcotráfico persisten hasta nuestros días, con intercambio de sobornos entre crimen organizado y fuerza pública, así que

... unas veces ganan los narcotraficantes y aparecen muertos los agentes de la policía o el ejército. En otras, gana la ley y el embarque o transporte de la yerba se frustra. Es cuando aparecen en los diarios grandes titulares dando cuenta del decomiso de la marihuana y la captura de traficantes. Pero hay un detalle curioso: quienes siempre caen en poder de las autoridades son los peones y obreros del tráfico. (1980, p. 39)

Es evidente entonces que, desde el inicio de la bonanza marimbera hasta nuestros días, el país ha sido protagonista mundial del mercado de las drogas, con el factor desestabilizante que ello implicó para la estructura social y el conflicto armado interno. En los años tempranos del narcotráfico se empezó a vislumbrar un cambio económico, en particular: mayor disponibilidad de divisas, mayores inversiones en bienes raíces y compra de bienes lujosos. El auge inicial del tráfico se manifestó de esta manera, sin explotar aún en la oleada de violencia que vendría después, o al menos que no era evidente al nivel nacional, sino percibida de manera localizada en las zonas de Magdalena, Cesar y Atlántico, al norte del país. En 1978, la tasa de muertes a nivel nacional por cada 100.000 habitantes era de 27, lo que era percibido como relativamente bajo, después de salir de los años de La Violencia⁴ y el Frente Nacional,⁵ con tasas bastante más altas (López, 2006, p. 412). Parte del bajo perfil de la violencia en esos años iniciales se puede atribuir a la escasa represión del Estado ante el naciente mercado de marihuana.

La llegada del narcotráfico dinamizó la consolidación de una élite emergente: los marimberos, traquetos, narcotraficantes. En los lugares de la costa Caribe, donde se vivió la bonanza marimbera, se potenció un proceso de construcción de una clase social que lucía el dinero a través de bienes suntuosos, cadenas de oro y fiestas a puerta cerrada en los mejores prostíbulos de la ciudad. Los marimberos o guajiros andaban con pistolas Browning 9 mm y las Magnum 44, con incrustaciones de piedras preciosas en la cacha (Pinzón, 2017). Jorge Pinzón retrata el panorama que se vivió en la época donde a diario aumentaba el número de muertos en cruces de disparos entre marimberos y agentes de la policía, o entre los mismos marimberos (2017). La disputa estaba servida en la medida que había flujo de dinero producto de las toneladas que salían hacia las costas de La Florida en Estados Unidos.

4 Se conoce como “La Violencia” al periodo comprendido entre 1946 y 1958, años de recrudecimiento de la confrontación armada bipartidista en Colombia. A lo largo del país, los ciudadanos afiliados a los partidos Liberal y Conservador conformaron agrupaciones armadas con distintos niveles de organización, atacando a los militantes del partido contrario. Esta confrontación se radicalizó y degradó, se volvieron recurrentes las masacres, los actos violentos con sevicia, y la exhibición en público de estos crímenes. Se estima que entre 1948 y 1966, 193.017 personas fueron asesinadas con motivo de la violencia partidista (CNMH, 2013a, pp. 112 y 115).

5 El Frente Nacional (1958-1974) fue un pacto entre las élites políticas de los partidos Liberal y Conservador, acordando alternar el poder entre los dos partidos, con el fin de pacificar el país. Este objetivo no se cumplió, pues los gobiernos tuvieron un alto componente militar de represión en contra de grupos comunistas y las llamadas “repúblicas independientes” (CNMH, 2013a, p. 118).

Con todos estos elementos, la geografía de La Guajira, Magdalena y Atlántico se transformó. Las ciudades intermedias, como Riohacha, que antes habían sido lugares de residencia de las familias dedicadas al contrabando, recibieron un influjo migratorio que se basó en una tímida distribución de las ganancias del mercado ilegal y en una ampliación de las oportunidades laborales. Aunque se reportó que más de 40 mil familias de la región vivían del cultivo, acumulando las ganancias que se derivaban de este negocio (ANIF, 1980, p. 22), este se caracterizó por “la desproporcionada y alta concentración de los ingresos” (Britto, 2009, p. 84). Así fue como el escenario urbano de la costa caribe tuvo la irrupción masiva de clases rurales bajas históricamente excluidas.

En cuanto a los ingresos de la marihuana, Kalmanovitz (1994, p. 15) estimó que el negocio tuvo su mejor momento en 1978, cuando ingresaron al país 600 millones de dólares por concepto de exportación de esa droga. Para ese momento, y aunque la sociedad aún no se daba cuenta, la cocaína era ya dominante entre las mafias colombianas y estadounidenses, con 1.960 millones de dólares generados para el mismo año por concepto de los mercados de drogas ilegales producidas y transportadas desde Colombia –cocaína y marihuana– (López, 2006, p. 242). La mayoría de la producción de cannabis en la región se exportaba, de hecho, se dice que durante los años de bonanza se calculaba que solo un 3 % de la producción bruta, o sea 450 toneladas al año, se consumían internamente en Colombia (ANIF, 1980, p. 24).

De manera paralela a la bonanza ilegal, el país atravesaba un momento positivo en las exportaciones de café, pues el precio se disparó entre los años 1976 y 1979, lo que se conoce como la “bonanza cafetera”; el país estaba percibiendo ingresos de 2.086 millones de dólares para 1979, cifra similar a la que se estima ingresaba al país por concepto del tráfico de drogas, particularmente cocaína. De esta manera, el buen estado de la economía distraía de indagar la procedencia de los dineros, pues “el país se inundó de dólares y esto hacía muy difícil distinguir cuáles tenían un origen legal y cuáles habían sido obtenidos de actividades delictivas” (López, 2006, p. 417). Para cuantificar el peso del narcotráfico en la economía nacional, los investigadores se encontraban con los obstáculos inherentes de una actividad ilegal, pues no se sabía con certeza de dónde provenía la expansión monetaria que persistía.

Mario Arango concluyó que “un factor que incidió en el fuerte crecimiento económico del 87 parece ser el flujo de narcodólares, aunque es muy difícil de cuantificar: la ventanilla siniestra alcanzó US\$1.200 millones y esta suma incluye remesas de trabajadores en el exterior, turismo y demás” (1988, p. 135). Este autor caracteriza entonces al narcotráfico –al principio con la marihuana y después con

la cocaína— como un “reactivador económico”, y si bien la etapa que caracteriza es posterior a la bonanza, permite iluminar lo que ocurría con la economía colombiana a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. El bienestar económico que representaban los diversos auge en estos renglones de exportación generó una posición ambigua de la sociedad colombiana hacia el narcotráfico. Por una parte, había quienes veían con preocupación el poder que estaban alcanzando las organizaciones criminales y el factor desestabilizador que podría tener en la sociedad. Además, según Andrés López y Álvaro Camacho (2003, p. 257), los “nuevos ricos” de la bonanza marimbera irritaron a la burguesía y a las élites tradicionales, pues fueron percibidos como “traficantes levantados”, poco educados, que hicieron plata muy rápido de manera ilegal.

Los evidentes cambios socioeconómicos que atravesaba Colombia dieron pie a los primeros debates sobre la legalización de la marihuana, impulsados desde la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) por Ernesto Samper, quien fuera más tarde elegido como presidente de la República para el periodo de 1994-1998. La ANIF creó un grupo multidisciplinario de investigación sobre el problema de la marihuana respecto a la salud pública, la legislación y las relaciones con Estados Unidos, que culminó en la publicación del texto *La legalización de la marihuana* en 1980. El grupo de expertos concluía entonces que la única solución viable era la legalización, postura que en ese momento —al igual que hoy— originó la sanción política y social tanto a nivel de Colombia como de Estados Unidos (Britto, 2010, p. 173).

Mientras el debate sobre la legalización tomaba titulares, el fin de la bonanza marimbera había llegado, como resultado de la represión contra el tráfico de marihuana, así como de la transformación criminal. Mientras Estados Unidos y Colombia aplicaban la guerra contra las drogas a los productores y traficantes de marihuana, las redes criminales del otro lado de la frontera escogieron más bien desarrollar la producción local de la planta y así minimizar costos de transacción y riesgos. En la segunda mitad de la década de los setenta, las prioridades del gobierno estadounidense en política internacional de drogas fueron la interdicción y la erradicación de los cultivos de marihuana y amapola. Se sabía que los esfuerzos de erradicación manual no eran suficientes para atender las hectáreas de cannabis cultivadas en la costa caribe y, por tanto, comenzaron las presiones para usar herbicidas a fin de “terminar con los cultivos tanto de marihuana, en particular en Colombia, como de opio, en particular en Turquía” (Tokatlian, 2001, p. 3).

El gobierno de Turbay Ayala no cedió ante las propuestas de fumigación aérea con herbicidas sobre los cultivos de marihuana de la

Sierra Nevada. En su reemplazo lanzó la Operación Fulminante, que se llevó a cabo en noviembre de 1978, y que mediante el Decreto 2144⁶ movilizó a más de 10 mil soldados de la Segunda Brigada del Ejército con el fin de acabar con la producción y el tráfico de marihuana en la costa atlántica colombiana (Tokatlian, 2000, p. 44). Los resultados de la operación fueron ambiguos. De un lado, se decomisaron 3.500 toneladas de marihuana, se destruyeron más de 10 mil hectáreas sembradas de cannabis, se incautaron 97 aviones y 78 embarcaciones; por el otro, se incrementó la capacidad de corrupción militar y civil del narcotráfico, y surgieron complejos problemas sociales en la región derivados de la afectación a la economía de la marihuana (Tokatlian, 2001, p. 6).

El gobierno de Estados Unidos continuó presionando la utilización de herbicidas para la erradicación de cultivos de uso ilícito. Finalmente, los funcionarios diplomáticos estadounidenses obtuvieron una respuesta afirmativa en 1984, cuando el presidente Belisario Betancur accedió a utilizar glifosato para fumigar cultivos de marihuana (CGR, 2001, p. 7). De acuerdo con Juan Tokatlian (2001, p. 7), las estimaciones del Departamento de Estado muestran que para 1985 en Colombia había 8 mil hectáreas de marihuana, una reducción considerable de la extensión, lo que significaba una reducción en la cantidad de marihuana enviada a ese país. El “éxito” sobre la marihuana mediante el uso del glifosato no duró mucho. Para 1988 Colombia se había convertido nuevamente en el principal exportador de marihuana a Estados Unidos, con una producción cercana a las 8 mil toneladas métricas (p. 8).

Después de las acciones emprendidas en la costa caribe, los centros de producción y cultivo de marihuana se trasladaron al suroccidente colombiano, a una región donde la marihuana ya había hecho presencia hacía más de un siglo: el departamento del Cauca, y más exactamente los municipios de Miranda, Caloto, Toribío y Corinto. De acuerdo con la investigación de Lina Britto, en este departamento se producía marihuana tipo exportación desde los inicios de la bonanza misma, así los cachacos “traían marihuana de Corinto, porque aquí la marihuana de la Sierra Nevada se llegó a conocer muchos años después” (Britto, 2009, p. 73). Sin embargo, un comerciante de semillas e insumos para el

6 Se trata de un decreto legislativo expedido al amparo del estado de sitio declarado por el Decreto 2131 de 1976, en el que se alertó del uso indebido de aeropuertos, aeronaves, embarcaciones marítimas y fluviales por parte de naves extranjeras para el tráfico de la marihuana y el contrabando de café. Esta norma tomó varias medidas, ineficaces la mayoría, para enfrentar la corrupción de las autoridades, prevenir el uso del espacio aéreo por parte de “narcovuelos” a través de medidas contravencionales y cancelación de licencias de operación aérea.

cultivo en Toribío aseguró que la marihuana había llegado a esa zona por un empresario antioqueño que llegó allí a producirla.

Más específicamente la marihuana llegó fue a Corinto, en la vereda la Quebradiza, ahí también llegó la *creepy*.⁷ La marihuana no surgió en los cincuenta eso fue como en el 80, eso lo trajo uno de los hermanos Ochoa. Aquí a Toribío la marihuana llegó para allá para una zona que se llama ‘El Naranjo’ que comenzaron a cultivarla. En esa época la guerrilla no había llegado a la zona o era muy poca, lo que sí existía era coca [...] Allí la marihuana apareció en Toribío. En esa época llegaron las variedades nativas, esa marihuana llegó de Santa Marta haciendo paseo por Medellín. Esa fue la variedad llamada la Corinto Gold. Parece que Corinto siempre ha sido más abierto a los cultivos de marihuana, aquí hasta hace muy poco la marihuana la perseguían hasta por allá a Puente Quemao, que la policía iba y erradicaba. En esa época no se había constituido el cabildo, incluso, el cabildo se formó en 1975. (Entrevista con Juan Pérez, 30 de enero de 2018, Toribío, Cauca)

Una investigación del periodista Sebastián Serrano también arroja ideas de cómo fue la llegada de la marihuana a la región del norte del Cauca. De acuerdo con una entrevista que tomó de Wilson Conde, gobernador del resguardo de López Adentro, la marihuana no llegó a esas tierras sino hasta que hombres del “M-19 les llevaron la semilla de lo que hoy llamamos Corinto, por allá a principios de los años ochenta” (Serrano, 2017). Si bien no está estudiado de qué manera llegó la marihuana a estos territorios, con el tiempo los cultivos se enfocaron en la producción de cannabis tipo *creepy*.

Para los pueblos indígenas del norte del Cauca –comunidades Nasa y Páez– la marihuana no es una de sus plantas ancestrales, como sí lo es la coca. La marihuana es caracterizada por estas comunidades indígenas como una planta que fue introducida, a la cual le reconocen poderes terapéuticos y curativos, pero que cultivaban en su mayoría como alternativa económica ante la precariedad de ingresos por otras actividades agrícolas. Al recorrer el norte del Cauca se hace palpable que debe ser ahí donde está la mayor cantidad de marihuana

7 “Todas las variedades índicas que se hacen por medio de esquejes sin semilla, le llaman *creepy*. El *creepy* no existe como variedad, es una denominación genérica, por decir que esta denominación es mejor. Hay cuatro variedades de *creepy*, como genéricas, la patimorada, la blanca rusa, la manzanita, después hay un par más que no recuerdo. Hay una a la que le dicen diésel, no sabemos qué es, hay otras que le dicen guaigüiro o la Santa María. Pero la más común de todas es la patimorada, porque está adaptada al lugar, no sufre de hongos. Se adapta muy bien, tiene poco olor, pero la planta es muy linda y sale grande. A ellos les gusta por la cuestión de la cosecha” (entrevista con Alejandro, 10 de marzo de 2017, Toribío, Cauca).

en Colombia,⁸ que es la región que surte a todo el país, e incluso suplente una parte del mercado de Ecuador, Perú y Chile, según reportan las autoridades en esos países. En el día se pueden observar los cultivos en ambas orillas de la carretera, y en la noche se iluminan las montañas con lámparas que los campesinos e indígenas ubican sobre las matas para hacerlas crecer más rápido. Carlos Ramírez afirma:

Después de los bajos precios la gente se reactivó y ahora hay harta marihuana sembrada. Lo que pasa es que de día no se ve porque hay pequeñas plazas sembradas aquí y allá. Pero de noche esto sí es la ciudad pérdida de la marihuana. A nosotros al principio no nos gustaba que nos dijeran que éramos la ciudad pérdida de la marihuana, pero ahora hasta nos parece chistoso. De noche se ve mucho más todo. De noche sí se ve más iluminado que el pueblo. Desde Corinto hasta Jambaló se ve esa belleza. (Entrevista con Juan Pérez, 30 de enero de 2018, Toribío, Cauca)

Entre el fin de la bonanza marimbera y el presente hay grandes silencios en cuanto a la producción y tráfico de cannabis en el país. En la costa caribe, el dinero se gastó de manera ostentosa, el *boom* fue intenso y corto, y cuando llegó su fin, la mayoría volvió a su antiguo modo de vida (López y Camacho, 2003, p. 258). La pregunta por el destino de todo el dinero que fluyó gracias a la marimba quedó en suspenso, mientras que la academia se volcó hacia la comprensión de los factores estructurales que pudieran explicar el fenómeno del narcotráfico en Colombia y su relación con el conflicto armado. Dentro de esos estudios, la marihuana ocupaba un espacio marginal, puesto que la bonanza fue corta y menos intensa frente a lo que siguió con la magnitud del tráfico de cocaína y el aumento de la producción de hoja de coca.⁹ El factor “nacional” hizo parecer la bonanza marimbera como el recuerdo e historia de una actividad regional que tuvo y tiene poco que decir sobre la nación colombiana. Como dice Castro, la bonanza marimbera representó “un espejismo, una simple ilusión económica para mejorar las condiciones, de vida de la gente humilde que se vinculó al negocio como recolector o peón de los capos de la hierba” (2007, p. 84), pero de las grandes fortunas y bienes se sabe que pasaron a manos de otras familias poderosas de la época (p. 84).

8 Según reportes del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), se ha detectado la presencia de cultivos por “alertas lumínicas”, las luces que alumbran y potencian el crecimiento de las plantas de marihuana en esos territorios. A 2017, la proporción de cultivos en el norte del departamento es: Toribío (21 %), Corinto (14 %), Caloto (9 %), Santander de Quilichao (8 %) y Miranda (3 %), y un 22 % que estaría en área rural de Popayán, la capital (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 116).

9 Para un recuento de la literatura especializada en la materia, ver Britto (2010, p. 162). Además, Gaviria y Mejía (2011) y Gootenberg (2008).

En los años subsiguientes de la década de los ochenta, la penetración de las organizaciones criminales en todas las esferas de la política nacional, y la desestabilización a la democracia alcanzaron niveles que no se anticiparon cuando inició la bonanza en los años setenta. En el entretanto, la marihuana era un tema menor en el debate público sobre el narcotráfico, pues el gran potencial desestabilizador provenía de la producción y el tráfico de cocaína. La rápida expansión del cultivo de hoja de coca en varias zonas del país, y su relación con el conflicto armado, hicieron dirigir la atención política y académica al fenómeno de la coca. Si bien la marihuana se siguió cultivando, traficando y consumiendo en el país, se convirtió en un fenómeno doméstico sobre el cual no se delinearon políticas específicas distintas a las ya delineadas por el Estatuto Nacional de Estupefacientes (ENE) y los demás dispositivos de la prohibición general de drogas.

Colombia, entonces, ha transitado en años recientes de ser el principal proveedor de marihuana ilegal para los mercados estadounidenses, con su corta bonanza marimbera, a estar a la vanguardia regional con la regulación del cannabis medicinal. Mientras tanto, las políticas para contrarrestar los usos no medicinales de la planta se han endurecido. La experiencia política de la bonanza marimbera, a pesar de su corta duración, fue fundamental en tanto definió y sentó las bases de cómo la política pública y élites políticas se aproximarían a los problemas de producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas en el país.

La implementación de la prohibición en contra de las personas que usan cannabis

En esta sección describimos de manera general el panorama normativo y jurisprudencial de las leyes anticannábicas en Colombia. Es claro que la política de prohibición ha sido una estrategia de Estados Unidos para posicionarse en el escenario global como una potencia, sin embargo, la implementación de la prohibición de cannabis, y de las otras drogas, además de haber sido exigida por Estados Unidos, ha sido querida y defendida por la mayoría de los sectores políticos del país. Andrés Góngora, citando a Thomas Szasz, los llamó justamente “los agentes locales de la cruzada prohibicionista” (Góngora, 2017, p. 230).

Aquí abordamos la evolución normativa desde la segunda década del siglo XX hasta la reciente expedición del Código de Policía y Convivencia en 2016. Para rastrear esta evolución partimos de tres preguntas: cuál es el propósito detrás de las leyes cannábicas, cuáles son los principales hitos de la legislación y qué es lo que sucede actualmente con las disposiciones sobre la dosis personal. En esta sección no abordamos

la producción, o la regulación de la marihuana para usos medicinales y científicos, pues se analizan con mayor detalle en el quinto capítulo. Hacemos énfasis en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia alrededor de la posesión y porte de la dosis personal y el concepto de dosis de aprovisionamiento.

El preámbulo de la guerra contra la marihuana, y las demás drogas, fue la expedición de la Ley 11 de 1920 orientada a regular la importación y venta de drogas que formaran hábitos perniciosos. A partir de esta ley se restringió la importación y venta de dichas “drogas”, bajo la condición de reportar y registrar la compra o de entregar las sustancias solo con orden o prescripción de profesional médico. La importancia de esta ley no solo radica en el establecimiento de controles para la importación y venta de estas sustancias, su relevancia también radica en la creación de la Comisión de Especialidades Farmacéuticas. Esta Comisión fue la primera institución del orden nacional encargada del control de estupefacientes, en un esfuerzo de velar por la higiene pública de la población colombiana; así, se dice que esta fue la primera ley de normatización farmacéutica (Góngora, 2017, p. 231). A partir de este momento, la legislación utilizó las imágenes que la sociedad tenía sobre los “vagos” y “viciosos” para hacer el salto discursivo y caricaturizar al “marihuanero de la esquina”. Esto reforzó una realidad política: la marihuana nunca fue parte de las sustancias de embriaguez controlada.

La legislación de drogas en el país evolucionó de la mano de las convenciones internacionales que imponían la creación de legislaciones de “mano dura”. Sin embargo, estas estrategias resultaron convenientes en el nivel doméstico a países como Colombia, que vieron surgir una potente amenaza en contra de sus instituciones por cuenta de la producción y el tráfico de cocaína. El ENE es una ley de hierro con más de 30 años, posterior a la bonanza marimbera y forjada en medio de la guerra entre la clase política tradicional y los grandes carteles, que se habían hecho con el control de la producción de cocaína y de las rutas de tráfico hacia Estados Unidos. En la década de los ochenta, los grupos criminales que derivaban su poder económico y militar del narcotráfico se convirtieron en el principal reto para la seguridad y estabilidad de la nación, por lo que la adopción de este Estatuto no tuvo en cuenta las diferencias químicas de las sustancias, las consecuencias que tendría para el país la existencia de un mercado ilegal de drogas o los costos en derechos humanos de personas consumidoras, cultivadoras, productoras o que trafican en pequeñas cantidades.

La influencia de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes¹⁰ y del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971,¹¹ se materializó en la expedición de la Ley 30 de 1986 –también denominada Estatuto Nacional de Estupefaciente–. Allí se creó el marco jurídico para las campañas de prevención de consumo de alcohol, tabaco y estupefacientes; se establecieron las medidas de control de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia¹² de acuerdo con las necesidades sanitarias; se asignaron competencias al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) como entidad nacional que se encargaría de tomar las decisiones principales en materia de política de drogas; se aumentaron las penas para los delitos de drogas y se crearon otros; se establecieron reglas generales relacionadas con el tratamiento y la rehabilitación por consumo de sustancias psicoactivas; y se establecieron medidas para contrarrestar los cultivos de uso ilícito en el país.

En su versión original, el ENE tenía como conductas delictivas el cultivo de plantas de marihuana, amapola o coca; la destinación de bienes inmuebles para producir, traficar o consumir estupefacientes; así como el tráfico y porte de sustancias utilizadas para el procesamiento de la coca o de las demás plantas. Bajo las decisiones del CNE, el país entró en la estrategia de la erradicación forzada de los cultivos ilícitos esparciendo diferentes compuestos químicos sobre poblaciones rurales, amparado en la obligación del artículo 77 de destruir todas las plantaciones ilícitas en el país.

El literal j) del artículo 2 del ENE estableció que se consideraba como “dosis para uso personal” aquella cantidad que una persona porta o conserva para su propio consumo cuando no exceda los 20 g de marihuana, aclarando que no se considera dosis personal el estupefaciente que se lleva consigo cuando existe intención de distribución y venta, sin importar la cantidad. El artículo 51 impuso sanciones de tipo administrativo para aquellas personas que llevaran consigo, conservaran para su propio consumo o consumieran cocaína, marihuana o cualquier otra droga considerada como generadora de dependencia. Las sanciones que este artículo establecía para aquellas personas que eran capturadas por primera vez eran de 30 días de arresto y una multa equivalente a medio salario mínimo; para aquellas personas que eran

10 Aprobada mediante la Ley 13 de 1974.

11 Aprobado mediante la Ley 43 de 1980.

12 De acuerdo con el literal b) del artículo 2 de la Ley 30 de 1986, se considera como estupefaciente toda “droga no prescrita médicamente, que actúa sobre el sistema nervioso central produciendo dependencia”.

capturadas por segunda vez se imponía arresto de un mes a un año y una multa de medio a un salario mínimo mensual. Sin embargo, lo más represivo consistía en imponer el tratamiento obligatorio para aquellas personas que mediante dictamen médico fueran encontradas en “estado de drogadicción”,¹³ así fuera su primera captura.¹⁴

Hace falta indagar cuántas personas fueron sometidas a estas medidas y, específicamente, cuántas eran usuarias de cannabis, lo que no obsta para afirmar que la medida implicaba un alto grado de estigmatización y criminalización del uso de drogas en el país. Luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la medida fue demandada ante la recientemente creada Corte Constitucional, bajo el argumento de que las conductas asociadas al consumo, en sí mismas, no constituyen un perjuicio para los terceros. En una sentencia histórica, el tribunal decidió que el artículo 51 del ENE era inconstitucional, por considerar la aceptación de la autonomía de las personas como un pilar de la sociedad, que “tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que solo a la persona atañen, solo por ella deben ser decididos”.¹⁵ La decisión tuvo un impacto notable en la garantía de derechos de las personas que usan drogas, por ejemplo, permitió la existencia de servicios de reducción de daños y dio viabilidad a las estrategias de reducción de daños que se implementaron en Colombia a finales de la década de los noventa.

Sin embargo, la existencia de una dosis personal de marihuana no es un criterio suficiente para distinguir a personas que usan drogas de

13 Paradójicamente, uno de los primeros esfuerzos para atender el uso de drogas se realizó hasta 1998, cuando el Ministerio de Salud adoptó la Política Nacional de Salud Mental, mediante la Resolución 2358 (Pereira y Ramírez, 2019, p. 77). En esa resolución se establecieron los programas de atención primaria en salud para esta población y se desarrollaron “Guías de atención integral de las conductas adictivas a las sustancias psicoactivas”. Solo hasta el año 1999, se creó el Programa Presidencial para afrontar el Consumo de Sustancias Psicoactivas, que se denominaría Programa Rumbos, y se encargaría de ahí en adelante de las funciones de prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo de sustancias psicoactivas (SPA), que hasta ese momento estaban a cargo de la Dirección Nacional de Estupeficientes (DNE) (Pereira y Ramírez, 2019, p. 78).

14 El artículo 51 también decía que: “La autoridad correspondiente podrá confiar al drogadicto al cuidado de la familia o remitirlo, bajo la responsabilidad de este, a una clínica, hospital o casa de salud, para el tratamiento que corresponda, el cual se prolongará por el tiempo necesario para la recuperación de aquél, que deberá ser certificada por el médico tratante y por la respectiva seccional de Medicina Legal. La familia del drogadicto deberá responder del cumplimiento de sus obligaciones, mediante caución que fijará el funcionario competente, teniendo en cuenta la capacidad económica de aquella”.

15 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221 de 1994, M. P. Carlos Gaviria Díaz, fundamento 6.2.4.

aquellas vinculadas a las actividades del comercio ilegal. Los denominados umbrales generan una serie de problemas en la interpretación de las normas penales que castigan el porte con fines de venta, debido a que se asume que la posesión es tolerada solo hasta ciertas cantidades presumiendo, en la mayoría de casos sin otras evidencias, que la posesión de cantidades superiores tiene como objetivo la venta o la distribución (Pérez-Correa *et al.*, 2015, p. 6). Frente a la posesión de estas cantidades, la Corte Suprema de Justicia ha interpretado la dosis personal en tres sentidos: i) como límite establecido por el legislador para diferenciar el porte que tiene por propósito el consumo personal y el porte que tiene como objetivo la comercialización o distribución;¹⁶ ii) se admite la ausencia de lesividad y, por tanto, de antijuridicidad material, en aquellos casos donde las personas condenadas fueron encontradas con cantidades levemente superiores a la dosis personal;¹⁷ y iii) en caso de que las personas tengan alguna dependencia o problemas de adicción se puede entender que la dosis puede ser superior (incluso el doble), debido a que la conducta es atípica pues no existe ninguna intención de venta.¹⁸

A partir de su interpretación de la Sentencia C-221 de 1994, la Corte Suprema de Justicia superó la postura de la dosis personal como criterio objetivo por encima del cual las personas que portaran sustancias como la marihuana podían ser criminalizadas por considerar que ese porte lesionaba el bien jurídico tutelado,¹⁹ es decir, la salud pública. Lo que se ha denominado en la jurisprudencia de la Corte Suprema la dosis de aprovisionamiento implica que i) se trate de una cantidad superior a la prevista en el literal j) del artículo 2 del ENE, puede ser levemente superior o muy superior, dependiendo de las circunstancias del caso; ii) tenga como propósito y objetivo el consumo propio; y iii) que no se presenten evidencias que indiquen la intención de venta,

16 Corte Suprema de Justicia, sentencias de Casación 4771 de 1991, 11177 de 1996, 23609 de 2007 y 28195 de 2008.

17 Corte Suprema de Justicia, sentencias de Casación 18609 de 2005 y 31531 de 2009.

18 Corte Suprema de Justicia, sentencias de Casación 29183 de 2008, 35978 de 2011 y 41760 de 2016.

19 En Sentencia C-420 de 2002 la Corte Constitucional mencionó que, a pesar de que inicialmente “la tipificación del tráfico de estupefacientes se ligó a la necesidad de proteger un bien jurídico en particular, la salud pública, [...] luego ese ámbito de protección se amplió al punto que hoy ya no se trata solo de un tipo penal orientado a proteger la salud pública sino también la seguridad pública y el orden económico y social”. Con esto, la Corte resalta que el tipo penal de porte, tráfico o fabricación de estupefacientes es de carácter pluriofensivo, con lo cual da lugar a la justificación de las condenas que se imponen por cometer este delito.

suministro o distribución bajo cualquier título. A pesar de que la Corte no ha argumentado con claridad que la dosis de aprovisionamiento está únicamente autorizada para personas que padecen trastornos debido a su dependencia de las sustancias, en la mayoría de los casos en los que se ha debatido el asunto, la defensa ha presentado dictámenes periciales que muestran “drogodependencia”, “adicción” o “trastornos por consumo” de estupefacientes. En 2016, la Corte Suprema²⁰ declaró que la dosis personal que genera la atipicidad de la conducta por la circunstancia de la cantidad no es solo la que se determina en el ENE, sino también la que se demuestre en el proceso que es necesaria para el consumo de cualquier persona dada su situación de consumo problemático. Finalmente, la presunción del literal j) del artículo 2 del ENE es legal y admite pruebas en contra.

De acuerdo con Filomena y Uprimny, en los 46 años de jurisprudencia en la Corte Suprema de Justicia se pueden identificar diferentes periodos (2020, pp. 179 - 181). El primero, comprendido entre 1974 y 1986, que comenzó con la promulgación del Decreto 1188 de 1974 –el primer ENE– y finalizó con la expedición de la Ley 30 de 1986. Allí se consideró a la dosis personal como la “cantidad de marihuana que puede consumirse de una sola vez, o como la cantidad que puede consumirse en un periodo razonable de tiempo”;²¹ esta cantidad podía ser definida objetivamente mediante umbrales o a través de la pericia de un médico legista.²² La segunda etapa, considerada la más restrictiva, comenzó con la expedición de la Ley 30 de 1986 hasta la Sentencia C-221 de 1994, periodo en el que la ley determinó un esquema de responsabilidad penal objetiva, en el cual se presumía la culpabilidad si la cantidad que portaba una persona sobrepasaba el umbral fijado, incluso estableciendo sanciones para los usuarios, como ya se mencionó. El tercer periodo va de 1994 hasta 2008, allí se presentó la primera providencia que absuelve a un procesado en virtud de que su conducta no afectaba significativamente el bien jurídico tutelado.²³ El cuarto periodo inicia en el año 2009, cuando el Gobierno nacional presentó un proyecto de reforma que incorporó a nivel constitucional la prohibición

20 En la Sentencia 41760 de 2016, la Corte Suprema de Justicia discute la responsabilidad penal de un soldado regular, que fue capturado con 50,2 g de marihuana el 27 de octubre de 2011 en las instalaciones del batallón José Antonio Galán (Socorro, Santander). En el proceso se logró probar que el uniformado tenía problemas de consumo e iba a salir a patrullar al municipio de Coromoro durante algunas semanas, razón por la cual no iba a tener acceso fácil a la sustancia de la cual es un consumidor problemático.

21 Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Casación 405484 de 1977.

22 Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Casación 405781 de 1980.

23 Corte Suprema de Justicia, Sentencia de Casación 18609 de 2005.

del consumo y porte de sustancias fiscalizadas, con la posibilidad de establecer medidas de tratamiento y rehabilitación por adicción de drogas. Se argumentó que la prohibición constitucional no atentaba contra la libertad del individuo ni contra el libre desarrollo de la personalidad, pues planteaba un fundamento constitucional para complementar los programas de educación y prevención que debía adelantar el Estado para evitar el consumo. Se dio un énfasis particular al deber que tiene toda persona de cuidar de su salud y la de su comunidad. Además, esta reforma daba al legislador la opción de establecer medidas para la garantía de este deber, amenazado o vulnerado por conductas que, como el consumo de drogas, sí incumben a toda la sociedad, al Estado y, por supuesto, a quien observa.

A pesar de no contemplar la imposición de sanciones penales por el consumo o porte de drogas, el proyecto proponía la creación de una instancia entre el Ministerio de Salud y la Rama Judicial para establecer “limitaciones temporales al derecho a la libertad” paralelas a las medidas de carácter profiláctico, pedagógico y terapéutico. La iniciativa consideraba la creación de instituciones adaptadas para los fines propios de la prevención y la rehabilitación. Así se veía al consumo como una amenaza al interés común y un atentado contra los derechos ajenos, visión que fundamentaba la necesidad de imponer restricciones a la libertad. La apuesta fue incorporar fundamentos legales para los tribunales de tratamiento de drogas,²⁴ como esfuerzos dentro de una filosofía preventiva y rehabilitadora. Al final, la reforma fue aprobada con modificaciones, pues las limitaciones a la libertad se retiraron del proyecto y se fortaleció el contenido de salud pública, persistiendo el carácter prohibicionista. Sin embargo, se planteó una oposición férrea –a partir de una narrativa que persiste hasta nuestros días– al precedente sentado por la Sentencia C-221 de 1994, al declarar que al permitir la dosis personal “no solo se está permitiendo el consumo masivo por la juventud, atentando contra su integridad personal y salud, sino convirtiendo a los jóvenes en pequeñas mulas del narcotráfico”.

Con la aprobación del Acto Legislativo 2 de 2009 no solo se permitió la prohibición constitucional del consumo y porte de sustancias psicoactivas, el aspecto positivo de la reforma fue la declaración de que el Estado debía atención especial a las personas con problemas generados por el uso de drogas. Además, se mencionó que el sometimiento a las medidas profilácticas, pedagógicas o terapéuticas debería contar con el consentimiento informado de la persona. No obstante, se generó

24 Para una mayor descripción de los tribunales de tratamiento de drogas se puede consultar a Guzmán (2012).

un vacío jurídico sobre la legalidad de la posesión de la dosis para uso personal. Tal situación se agravó luego de la expedición de la Ley 1453 de 2011 –denominada Ley de Seguridad Ciudadana–, en la que se eliminó la referencia a la dosis personal para el delito de porte simple de drogas. Al final la Corte Constitucional, en la Sentencia C-491 de 2012, aclaró que la expresión “llevar consigo” no incluye la penalización del porte o conservación de la dosis destinada exclusivamente para el uso personal.

Si bien la dosis personal, la dosis de aprovisionamiento y la despenalización de su porte han representado mejoras al sacar el consumo del ámbito penal, la manera como se ha construido el concepto de dosis de aprovisionamiento corre el riesgo de “medicalizar” comportamientos individuales que no requieren este enfoque. En este sentido, en Colombia persiste la dicotomía de tratar a los usuarios como “delincuentes” o como “enfermos”. Bajo esta lógica, el actual “enfoque de salud pública” de la política de drogas no satisface las garantías de las personas a no ser criminalizadas debido al uso de estas. En 2012 fue aprobada la Ley 1566 que tuvo como objetivo “garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas” y aplica para el abordaje del consumo de drogas ilegales, incluyendo cannabis. Allí se reconoció que el uso, abuso y adicción a estas sustancias debe tratarse como un problema de salud pública. También se declaró la necesidad de que estos problemas de consumo se consideren como una enfermedad que requiere una atención dentro del sistema de salud y de las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, encabezadas por el Ministerio de Salud y Protección Social. De acuerdo con esta norma, toda persona que sufra trastornos o patología derivada del consumo de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas tiene derecho a recibir tratamiento a cargo de las entidades que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

También se impuso como obligación a las entidades que presten los servicios garantizar un acceso integral a los procedimientos y tratamientos. Esta red de servicios incluye las modalidades de atención por el Ministerio de Salud, como servicios especializados para adolescentes y unidades de salud mental. Otro aspecto por resaltar es que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1566 de 2012, y en concordancia con el 49 de la Constitución Política, las instituciones tienen que contar con el consentimiento informado por parte de la persona acerca del “tipo de tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento,

las restricciones establecidas durante el proceso de atención”. El Ministerio de Salud aún no ha reglamentado la disposición sobre el consentimiento informado de pacientes antes de recibir cualquier servicio de salud relacionado con esta Ley. Así mismo, esta norma establece, mediante el artículo 5, que los Centros de Atención a la Drogadicción (CAD), los servicios de farmacodependencia y las demás entidades de este sistema de atención serán vigilados por la Superintendencia Nacional de Salud. No obstante, la Ley no establece una definición sobre los CAD y se desconoce si esta definición estará a cargo del Ministerio de Salud en la reglamentación de la esta norma.

Para hacer frente a la problemática de consumo y la criminalidad asociada, el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD), en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Ministerio de Salud, está desarrollando la primera fase del “Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento por consumo de drogas en el sistema de responsabilidad penal de adolescentes”,²⁵ iniciativa que propone una modalidad de juzgamiento especial, la cual otorga opciones de tratamiento voluntario al adolescente que ha cometido un delito relacionado con el consumo de drogas. En este programa el juez impone reglas de conducta u otras medidas especiales como alternativa a la sanción privativa de la libertad. El tratamiento es desarrollado bajo la supervisión estricta de un juez y de un equipo de trabajo social y sanitario, y está dirigido a jóvenes que cometieron delitos que el Ministerio de Justicia define como de menor gravedad, tales como la violencia intrafamiliar, el hurto y el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, entre otros, en los casos en que no existan indicios de que el delito se hizo con fines de comercialización. Una vez que ingresa al programa, el adolescente adquiere el compromiso de seguir un plan de atención para tratar su consumo problemático de sustancias psicoactivas. El programa es aplicación del modelo de tribunales de tratamiento de drogas de Estados Unidos, y se está replicando en varias ciudades del país. De acuerdo con los documentos del programa, este presenta una innovación importante al proponer una mirada diferente del joven y buscar acciones “más resolutivas” para superar el consumo de drogas y la comisión del delito. No obstante, es un modelo que también

25 El propósito de este programa es brindar “una alternativa a la judicialización y a la utilización excesiva de medidas privativas de la libertad para adolescentes que han cometido delitos como consecuencia del consumo problemático de drogas” y está dirigido “a la población mayor de 14 años y menor de 18 años que ingresa al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes por la presunta comisión de un delito, motivado por el consumo problemático de drogas ilícitas” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018b, p. 14).

puede correr el riesgo de “medicalizar” en exceso el consumo no problemático de drogas ilícitas.

Por otra parte, hay disposiciones del Código Nacional de Policía y Convivencia que se refieren a las sustancias psicoactivas prohibidas y se dirigen a evitar el consumo y porte en espacios públicos o abiertos al público. En dicha normatividad hay varios aspectos problemáticos que en la práctica tienen el potencial de poner en posición de vulnerabilidad a los usuarios de drogas, ya que facilitan el uso de la discrecionalidad de los agentes de policía en el registro personal y en la imposición de sanciones que podrían interpretarse desproporcionadas respecto de las faltas cometidas. Por ejemplo, el artículo 59 numeral 9 declara como comportamiento contrario a la convivencia y riesgoso para la vida de las personas que asisten a actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas su porte y consumo, incluso estar bajo los efectos de las sustancias. El código no es claro en establecer criterios para entender cuándo una actividad involucra una aglomeración de público no compleja. Sin embargo, se entrega a las autoridades de policía la posibilidad de prohibir, a las personas que cometan estas conductas, el ingreso a los espacios indicados para la actividad, la imposición de la obligación de participar en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia o la remisión de las personas a centros de atención a la drogadicción referidos en la Ley 1566 de 2012.

En el artículo 140, que trata sobre los comportamientos contrarios al cuidado y la integridad del espacio público y que, por tanto, no deben efectuarse, hay dos numerales que se refieren a las sustancias psicoactivas. El numeral 7 establece que está prohibido consumir bebidas alcohólicas y sustancias prohibidas en estadios, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y, en general, en el espacio público. La sanción que puede imponer la autoridad de policía es una multa de ocho salarios mínimos legales diarios vigentes,²⁶ destrucción de la sustancia, participar en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia o la remisión de las personas a centros de atención a la drogadicción referidos en la Ley 1566 de 2012 que, por lo demás, son pocos a nivel nacional y territorial, y cuentan con escasa regulación sobre los modelos de tratamiento que ofrecen. La norma no establece criterios para que los agentes de policía apliquen una u otra sanción, dejando la decisión a su discrecionalidad. Sin embargo, de acuerdo con las cifras presentadas por el estudio del Ministerio de Salud, se puede concluir que aún hay un déficit importante de la oferta de servicios de tratamiento para el trastorno de dependencia de las SPA

26 Para 2018, la multa equivalía a US\$72.

que estén basados en la evidencia, aunque no hay como tal un estándar del mínimo de instituciones necesarias para abastecer la demanda (Pereira y Ramírez, 2019, p. 101). De hecho, la oferta de servicios especializados de tratamiento al usuario de drogas es inexistente en cerca del 95 % de los 1.122 municipios que tiene el país (p. 100).

De otro lado, el numeral 8 prohíbe portar sustancias en espacio público, e impone como sanción aplicable la destrucción de la sustancia y una multa de ocho salarios mínimos. Esta disposición podría vulnerar el derecho a la autonomía y a la libertad personal, pues establece un límite desproporcionado y una elevada sanción monetaria al porte de sustancias. También podría hacer a los usuarios objeto de estigmatización y persecución administrativa por parte de las autoridades de policía. El artículo 159, que regula el procedimiento de registro personal, en su numeral 4 establece que los agentes uniformados de la Policía Nacional pueden registrar a las personas y a los bienes que posee cuando se trate de establecer que no llevan drogas o sustancias prohibidas. A su vez, el artículo 164 autoriza la aprehensión material transitoria (conocida comúnmente como incautación) de bienes cuya “tenencia, venta, oferta, suministro, distribución, transporte, almacenamiento, importación, exportación, porte, conservación, elaboración o utilización, constituya comportamiento contrario a la convivencia y a la ley”.

La implementación del Código de Policía y Convivencia, que entró en vigencia en 2017, tuvo un nuevo arrebato autoritario con la llegada del gobierno de Iván Duque, que logró poner el tono moral en la opinión pública y en los medios de comunicación en la discusión pública sobre el uso de drogas (Vélez, 2018). En agosto de 2018, el presidente de la República puso a consideración el borrador de decreto que “prohíbe la dosis personal” con el viejo propósito prohibicionista de reducir el consumo de drogas. De acuerdo con el gobierno, la medida entregaba “herramientas a la fuerza pública, a la policía, para destruir la droga en las calles de nuestras ciudades”, en cumplimiento de una política de Estado que lucha por “la defensa de los derechos de la ciudadanía, de los niños, la protección del espacio público” (El Espectador, 2018). Parece que las 12 normas del Código de Policía que establecen medidas correctivas por el porte o uso de drogas no fueron suficientes y fue necesario emitir una norma cuyo único valor es remitir a los agentes de policía al proceso verbal inmediato de que trata el artículo 222 de ese código. En todo caso, el 1 de octubre de 2018 entró a regir el Decreto 1844.

Tanto el Código de Policía como el decreto promueven medidas ineficaces, poco novedosas, discriminatorias e invasoras de la

privacidad de la ciudadanía en general y, en particular, de las personas que usan drogas, con los riesgos asociados de la discrecionalidad policial (CEDD, 2018, p. 2). Decomisar la dosis de uso personal, que es una medida de carácter administrativo y no penal, no contribuye a dismantelar las redes criminales que se lucran del negocio de las drogas, cuando estas no han podido ser dismanteladas a pesar de que el país tiene una de las legislaciones penales más estrictas en materia de drogas. En cambio, sí promueve la estigmatización de consumidores provenientes de ciertos sectores sociales y su criminalización de facto, ya que, si bien la medida no implica la apertura de un proceso penal contra el usuario, sí los pone en contacto con el aparato de policía y la imposición de medidas correctivas de carácter sancionatorio, como la multa. Incluso, la medida puede establecer discriminaciones relacionadas con la posición socioeconómica de los usuarios, debido a que aquellos que deben salir a la calle a comprar las sustancias son los que no pueden costear su entrega a domicilio (p. 4).

La prohibición de la marihuana en Colombia es un fenómeno que se enmarca en los términos de las convenciones internacionales y de las leyes antidrogas, que prescriben la prohibición de las sustancias estupefacientes, al menos para usos no médicos ni científicos. No es posible escindir la relación discursiva, política y represiva entre la prohibición de la marihuana y el resto de sustancias. No son pocas las personas que opinan que la marihuana es la puerta de entrada al “infierno” de las drogas, y que del acto de fumarla al hecho de consumir heroína hay un paso de distancia. De esta manera, tanto en la legislación como en la conciencia colectiva respecto de las drogas es muy difícil separar a la marihuana de las demás sustancias.

A partir de esto afirmamos que en Colombia no existe una regulación que aborde de una manera separada el consumo de cannabis con fines no médicos o científicos. De hecho, el marco normativo vigente establece tipos penales con una amplia gama de conductas para un número de sustancias de origen vegetal o sintético, sin distinguir los grados de riesgo que involucra cada una, ni las costumbres de consumo que existen en el país. La herencia de la guerra contra las drogas es la tendencia a juntar bajo un mismo concepto los de “drogas ilícitas”, “psicotrópicas” o “estupefacientes”. Mientras que la legislación ha expuesto a lo largo del desarrollo de las leyes anticannábicas una narrativa paternalista que busca la virtud y la protección contra el “flagelo de las drogas”, el poder judicial ha sido un contrapeso a la criminalización querida y deseada por los gobiernos y el Congreso –y, por qué no, por la población misma–, a partir de fallos que restringen el uso de la fuerza y alientan a la superación de las prácticas discriminatorias y

criminalizadoras. Tanto la Corte Constitucional con la descriminalización del uso de drogas en 1994, como la Corte Suprema de Justicia con la jurisprudencia sobre la dosis de aprovisionamiento han sido límites al deseo y la acción punitiva contra las personas que producen, trafican o usan drogas.

El uso del cannabis en Colombia

La documentación oficial sobre los índices del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia es escasa. Solo se han realizado dos estudios comparables sobre uso de drogas en la población general del país, uno durante el año 2008 y el otro durante 2013.²⁷ En la actualidad continuamos pensando la política de uso drogas con las cifras de una encuesta realizada hace más de seis años, con algunos datos nuevos sobre población escolar y consumo focalizados en ciudades como Bogotá o Medellín. Además, las autoridades reconocen que las encuestas de consumo tienen falencias que llevan a un subregistro de la población consumidora, en particular porque a través de las encuestas no se llega a tres poblaciones clave: i) población en tratamiento en centro de internación; ii) población privada de la libertad; y iii) población habitando en calle. Además, estos estudios no arrojan información precisa sobre la frecuencia del consumo y la cantidad de marihuana consumida (DNP, 2017, pp. 29-30).

El cannabis es la sustancia ilícita de más alto consumo en Colombia, de acuerdo con cifras del estudio de 2013, en el que se reporta que el 11 % de la población encuestada indica haber consumido marihuana alguna vez en la vida. De acuerdo con proyecciones realizadas por el DNP, basados en estas cifras, en el 2015 se estimó que 1'072.728 personas habían consumido marihuana durante el último año, de las cuales 775.350 se concentraron en ciudades y aglomeraciones urbanas (DNP, 2017, p. 105). De acuerdo con cálculos hechos a partir de las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2015 la cantidad de personas usuarias de marihuana representaba solo el 2,2 % de la población nacional (tabla 2). Surgen algunas dudas de por qué dedicar una serie de esfuerzos institucionales para sancionar conductas que se encuentran dentro del uso legítimo de la autonomía de una pequeña proporción de la población colombiana.

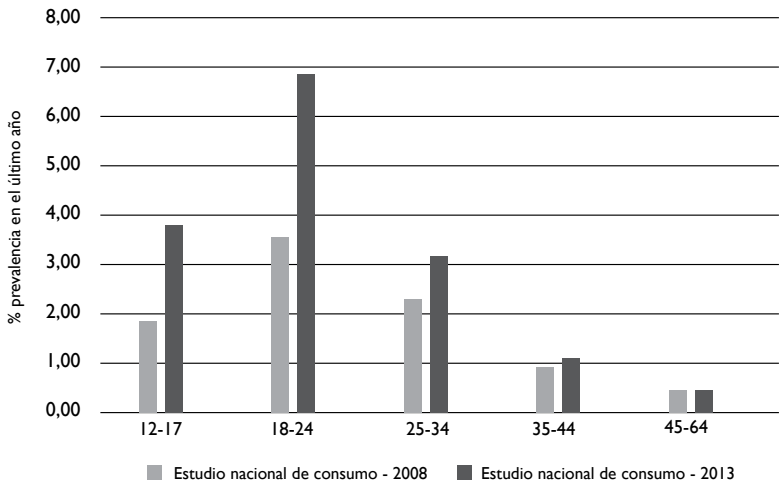
27 Desde julio de 2020, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) publicó los resultados de la encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas (ENCSPA) con cifras para el año 2019. Esta información no fue incluida debido a los tiempos de escritura y cierre de la investigación.

TABLA 2
Estimación de consumidores de
drogas ilícitas en Colombia en 2015

	Ciudades	Municipios	Municipios rurales	Municipios rurales dispersos	Total
Marihuana	775.350	157.710	78.657	61.011	1.072.728
Cocaína	166.989	45.503	24.093	17.367	253.952
Bazuco	51.107	13.929	7.377	5.312	77.725
Éxtasis	63.446	10.074	5.259	3.942	82.721
Total	1.056.892	227.216	115.386	87.632	1.487.126

Fuente: DNP (2017, p. 105).

GRÁFICA 1
Prevalencia de uso de marihuana en el último año
en estudios de consumo de 2008 y 2013



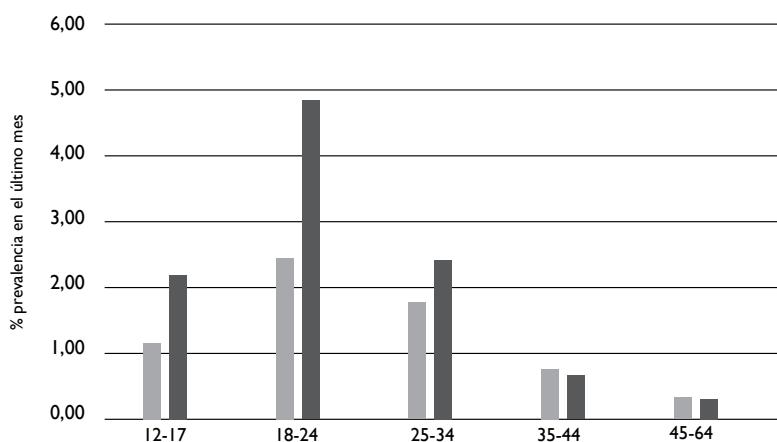
Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Drogas en Colombia (ODC).

Como se observa en las gráficas 1 y 2, entre 2008 y 2013 se presentó un aumento considerable en el consumo en el último año y en el último mes en los grupos de población joven –entre los 12 y 24 años–, con cifras de prevalencia que se han casi duplicado en este lapso de cinco años. La prevalencia de consumo en el grupo entre los 25 y 34 años presenta un ligero aumento. Esta tendencia se puede confirmar con los resultados del estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas

en población escolar realizado a partir de una encuesta en la que participaron más de 80 mil estudiantes de grado séptimo a once de todo el país (Gobierno de la República de Colombia y CICAD, 2017, pp. 56-61). El 11,7 % de los estudiantes contestaron que habían consumido marihuana alguna vez en la vida, mientras que el 8 y 4,2 % aseguraron haber consumido en el último año y mes, respectivamente. La edad promedio de inicio en el uso de la marihuana es de casi 14 años, y de acuerdo con la gráfica 3, la tendencia parece indicar que la prevalencia aumenta a medida que se pasa por los grados noveno, décimo y undécimo.

GRÁFICA 2

Prevalencia de uso de marihuana en el último mes en estudios de consumo de 2008 y 2013



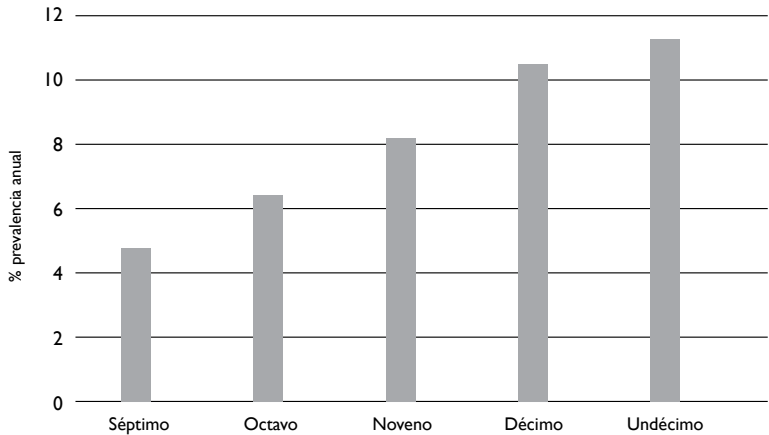
Fuente: elaboración propia con datos del ODC.

Es importante anotar que el aumento del uso de drogas en la población joven se debe comprender bajo la evidencia científica que explica las trayectorias del consumo y las posibilidades de desarrollo de dependencia de una sustancia. El uso en estas edades hace parte de procesos de experimentación de los adolescentes y, en su gran mayoría, no trasciende a un uso problemático. Como se puede apreciar, los dos estudios nacionales de consumo reportan que la dependencia o abuso de la sustancia se concentra en los rangos de edad entre 12 y 24 años, que corresponden a la edad en la que eventualmente los individuos transitan hacia unas dinámicas no problemáticas de consumo.

Los datos de las personas adultas muestran que la prevalencia anual de consumo de cannabis es mayor en hombres (5,3 %) que en mujeres (1,3 %). La mayor proporción de consumidores se encuentra

en el rango etario entre los 18 y 24 años (8,2 %), y se concluye que el promedio de edad de inicio del consumo es a los 17 años, tomando como fuente complementaria los estudios en población escolar (Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud, 2014, p. 80). En cuanto al estrato socioeconómico, el consumo se ubica principalmente en los estratos 1, 2 y 3, donde el 3, 3,02 y 3,5 % de las personas respectivamente han usado marihuana en el último año. La ciudad con mayor consumo en el último año es Medellín y el área metropolitana, con 7,45 %, seguida por Cali con 4,27 % y en tercer lugar Bogotá D.C. con 3,21 % (pp. 77-81).

GRÁFICA 3
Prevalencia de uso de marihuana en el último año
para 2016, según grado



Fuente: Gobierno de la República de Colombia y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (2017, p. 58).

De acuerdo con las proyecciones realizadas por el DNP sobre la prevalencia de uso anual para 2013, desagregadas por departamentos, casi el 45 % de los usuarios de cannabis se concentra en Antioquia, el Eje Cafetero, Cali, Nariño y Bogotá. En Medellín y el área metropolitana, más de 274 mil personas habían usado marihuana en el último año, lo que representa que 74 personas por cada 10 mil habitantes usaron la marihuana en ese periodo. Tal como se ve en la tabla 3, las tasas de consumo para Quindío y Risaralda son casi idénticas, con una prevalencia anual de 63 personas por cada 10 mil habitantes. A pesar de las alertas que se han encendido debido al aumento de uso de marihuana en Bogotá, las cifras disponibles muestran una relación muy baja con

relación a los demás centros urbanos del país donde el consumo tiene mayor incidencia.

TABLA 3
Estimación desagregada de usuarios de marihuana para 2013

Dominio departamental	Personas que usaron en el último año (2013) (%)	Personas (2013)	Tasa por 10 mil habitantes
Medellín y área metropolitana	7,45	274.561	74,5
Quindío	6,34	35.439	63,4
Risaralda	6,32	59.489	63,2
Resto de Antioquia	5,39	140.927	53,9
Meta	5,25	48.556	52,5
Cali y Yumbo	4,27	103.822	42,7
Nariño	3,33	56.669	33,3
Bogotá D.C.	3,21	246.347	32,1
Caldas	3,19	31.393	31,9

Fuente: cálculos propios a partir de DNP (2017, p. 97) y proyecciones de población del DANE para 2013.

Según los criterios usados por el estudio DSM-IV²⁸ (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders), “se observa que entre las personas que han consumido marihuana en el último año, más del 57,6 % muestra signos de abuso o dependencia, siendo esta relación mayor en los varones (58 %)” (Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud, 2014, p. 16). Por su parte, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) reporta que entre 2012 y 2017 un total de 11.416 personas buscaron tratamiento a su consumo de marihuana. Cabe aquí anotar que el Estado sistematiza por aparte los ingresos a tratamiento por “marihuana”, frente a los ingresos por “marihuana *creepy*”. De esta última, que se presenta como una sustancia diferente, hay un total de 3.463 casos. En 2013, de un universo estimado de 439.630 personas con signos de abuso o dependencia, se reportaron 779 ingresos a tratamiento por problemas asociados al consumo de marihuana, lo que representa el 0,17 % de la población consumidora. Los datos no permiten

28 El DSM es el manual de diagnóstico y de estadísticas de los trastornos mentales elaborado por la American Psychiatric Association, el cual es una ayuda diagnóstica para los psiquiatras, psicólogos y trabajadores sociales que hacen terapia. La edición actual es la V.

ahondar en las razones por las cuales el resto de la población no acude al tratamiento, entre las que se encuentra el miedo a ser judicializado, la desconfianza que hay hacia los modelos de tratamiento en el país, las dificultades dentro del sistema de salud para acceder a tratamiento, o la decisión de autogestionar el consumo.

TABLA 4
Número y porcentaje de personas con abuso o dependencia de marihuana según sexo

Sexo	No. de personas dependientes	No. de personas con abuso	No. de personas con abuso o dependencia	Porcentaje respecto a población total	Porcentaje respecto a consumidores último año
Hombres	92.500	261.232	353.731	3.13	58.30
Mujeres	35.017	50.882	85.988	0.72	55.06
Total	127.517	312.113	439.630	1.89	57.63

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud (2014, p. 80).

El Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (Cesed) realizó una serie de encuestas para comparar aspectos relacionados con el uso de drogas legales e ilegales en Bogotá y Medellín para el año 2017. También indagó si la gente apoya o no la legalización²⁹ de las drogas, además de indagar sobre ciertas opiniones alrededor de la regulación de la marihuana en el país. La conclusión general de esa investigación fue que mientras en Bogotá el consumo de drogas declaradas legales es superior, así como las posiciones favorables a la legalización de la marihuana y otras sustancias, en Medellín el uso de marihuana es mayor y la opinión respecto de la legalización y la prohibición es menos liberal (Cesed, 2018, p. 1). En Bogotá, más personas han probado alguna vez en la vida la marihuana, pero en Medellín el uso es más frecuente. El resultado de las 1.200 encuestas que aplicó el Cesed indica que en Bogotá el 51 % de las personas que participaron usaron marihuana alguna vez en la vida, mientras que en Medellín la

29 Consideramos que el uso del concepto “legalización” es equivocado para identificar los cambios propuestos desde la sociedad civil, puesto que consideramos que la simple legalización solo implicaría eliminar la norma penal que sanciona la producción, distribución y venta de las sustancias psicoactivas. Por el contrario, lo que se propone en las conclusiones de este texto es una “regulación” de toda la red de producción y tráfico con el propósito de ponderar entre los principios de salud pública y la autonomía personal, donde sea el Estado quien impone condiciones para el funcionamiento del mercado. Parece que la simple legalización implicaría más un modelo de libertad plena que podría incrementar los daños primarios asociados a las sustancias y dejar un amplio margen de acción a las industrias (Uprimny *et al.* 2017, p. 77).

cifra fue de 36,9 % (2018, p. 5). De otro lado, la prevalencia de uso en el último año en Bogotá fue de 24 %, mientras que en Medellín ascendió al 29,9 %; esta tendencia se mantiene en la prevalencia mensual, ya que el 12 % de los encuestados en la capital respondió haber consumido en el último mes frente a un 16,3 % de medellinenses.

Del panorama del consumo de marihuana en Colombia se concluye que hay grandes vacíos de información, situación que no permite diseñar políticas de salud pública acordes a la realidad de los consumidores. Se conoce poco sobre la potencia de la marihuana que se consume, los mecanismos de abastecimiento, las situaciones de violencia a las que se pueden enfrentar en la compra de drogas, y las sanciones policiales y administrativas a las que son sometidos. Esta información, que el Estado colombiano no recoge, debería permitir una caracterización según ingresos, edad, raza, sexo y lugar de residencia, a fin de poder identificar las dinámicas de discriminación que suelen ocurrir en los entornos de criminalización del consumo de drogas. En el siguiente capítulo nos ocuparemos de dar cuenta de estos factores sobre los mercados de marihuana, a través de literatura complementaria y de entrevistas a consumidores.

3. Un negocio en perpetuo *boom*: el mercado de marihuana en Colombia

En este capítulo exponemos las cifras disponibles sobre la dimensión y el tamaño del mercado de cannabis ilegal en el país, particularmente sobre cultivos, rendimiento, precio de la cosecha y el que paga el consumidor. Mostramos algunos datos sobre el uso de recursos policiales en la persecución de los usuarios de cannabis y la imposición de medidas correctivas del Código de Policía en Bogotá, Medellín y Cali. Damos cifras específicas para estas tres ciudades, pues, son las que concentran el uso de cannabis; además, son aquellas que tienen diferentes posiciones en el mercado nacional. Bogotá es relevante por el tamaño del mercado y la importancia estratégica con respecto a la conexión con el poder político. Por su parte, Medellín es la ciudad con mayor uso de marihuana y Cali es un escenario para tener en cuenta por la cercanía con el principal centro de producción de marihuana para el mercado ilegal del país: el norte del Cauca. Así mismo, si se toma en cuenta la existencia de bacrim y estructuras que dominan el tráfico de pequeñas cantidades en los entornos urbanos, estas tres ciudades son las que cuentan con mayor estudio.

El llamado que siempre se hace a las autoridades públicas, a la academia y a la sociedad civil de mejorar la evidencia que fundamenta la toma de decisiones alrededor de las drogas y sus impactos toma nuevo impulso para el estudio del mercado de cannabis. En la actualidad tenemos datos de poca calidad sobre usuarios, y casi no hay información sobre quienes cultivan y quienes transportan. El mercado interno en Colombia fluye desde las zonas productoras –particularmente desde el Norte del Cauca– hacia las principales ciudades del país donde la marihuana es comprada en expendios clandestinos, por aplicaciones, a domicilio, en parques y otros lugares públicos. Tampoco se sabe con certeza si ante el aumento en el consumo y en el nivel de ingresos del país se está gestando una nueva guerra por el control de la producción y de las redes de distribución del cannabis. Por supuesto, esto representa retos en materia de seguridad pero, también, representa retos para las

apuestas que surjan frente a la regulación de las drogas. No obstante, existen esfuerzos importantes –realizados por algunas instituciones, académicos y organizaciones de la sociedad civil– por medir y caracterizar en diferentes tipologías las formas y prácticas que han tomado los diferentes mercados surgidos en paralelo de la política de drogas, a partir de indicadores *proxy* de consumo, venta o redes de distribución.

La descripción del tamaño del mercado, la producción, el rendimiento y las vías de distribución presenta dificultades metodológicas asociadas a la misma ilegalidad, ya que los datos oficiales sobre precios, calidades, usuarios y tipos de uso tienen un propósito de control. Los indicadores actuales de la política de drogas incentivan las capturas, erradicaciones, incautaciones y la imposición de medidas correctivas dentro del Código de Policía, pero no dan información confiable sobre la aptitud intoxicante de las sustancias que se comercializan en la ilegalidad. El mercado de cannabis, a pesar de ser la sustancia con mayor cantidad de personas consumidoras, presenta el mismo problema.

Panorama de la producción de cannabis en el norte del Cauca

Al igual que el Estado no puede separar la política sobre la marihuana de aquella que tiene hacia la cocaína u otras sustancias, el crimen organizado tiene unas condiciones sistémicas que impiden que los mercados de marihuana ilegales estén por fuera de las redes criminales. Esta es una de las principales consecuencias del prohibicionismo, cuando el Estado le da la espalda a la regulación de una sustancia que da placer o alivio, deja en otras manos –muchas veces criminales– la mayor parte de la producción y el abastecimiento. Renuncia a verificar la calidad de la sustancia y a estandarizarla. El control que ejerce la política de drogas es engañoso, pues lo que en realidad hace es afectar parcialmente aspectos concretos del mercado ilegal, mientras que el grueso de los aspectos que tienen que ver con la sustancia quedan en manos de estas organizaciones. De acuerdo con el DNP, la distribución interna de marihuana genera un mercado más grande que el de la cocaína, el éxtasis o el LSD (2017, p. 115). Al final de cuentas, la cantidad de usuarios que tiene la marihuana y que recurren a este mercado ilegal para adquirirla genera una alta rentabilidad.

Colombia es un país autosuficiente en cannabis. La producción de marihuana en zonas rurales alcanza para abastecer el uso de más de un millón de personas y ha logrado consolidar la economía de los cinco municipios del norte del Cauca –Caloto, Corinto, Miranda, Toribío y Santander de Quilichao–, donde se concentran el 55 % de las alertas lumínicas lanzadas por el Simci por presencia de invernaderos para

producción de marihuana (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 116). Existe una necesidad de estudios que permitan caracterizar la población productora de cannabis, en particular, las comunidades campesinas e indígenas que derivan su sustento del cultivo y la comercialización de esta planta a nivel nacional e internacional. No es un tema del que se hable mucho, pero el Norte del Cauca depende económicamente de los cultivos de marihuana, y las autoridades no le han prestado suficiente atención a lo que genera este tipo de economías. En la región se dice que

... cuando [...] no hay venta ni de marihuana ni de coca, las familias tienen un revés brutal, porque no hay ingresos económicos. Aquí no hay empresas establecidas que diga que la gente va a trabajar, que la gente va a adquirir sus ingresos para el sustento de la familia. No hay otra manera, salvo los que trabajan en los ingenios que son pocos. No hay empresas que generen empleo. Eso hace que la gente a sabiendas que muchas veces se pierde plata persiste en el cultivo de marihuana. Uno se pone a llevarle la cuenta a un cultivo, lo que pasó entre noviembre y diciembre del año pasado. La gente perdió plata por los cultivos ilícitos, por el precio, no hubo venta. Y el tema del cannabis es que usted cosecha y si al mes no ha vendido, la marihuana empieza a deteriorarse y ya nadie se la compra. (Entrevista con Rodrigo Calle, 31 de enero de 2018, Corinto, Cauca)

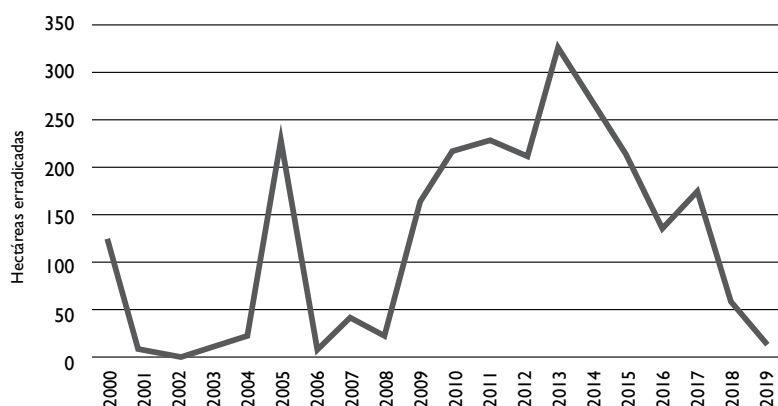
Los cultivos de cannabis en Colombia no han sido objeto de estudio por parte de las autoridades, como reconoce el informe Simci de 2017, al afirmar que en el país “no se ha desarrollado una metodología censal que permita conocer el área sembrada con marihuana” (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 113). Por este motivo, no hay información precisa sobre la cantidad de hectáreas cultivadas, el rendimiento económico de los cultivos y las familias y personas que derivan su sustento de esta actividad.

En la actualidad, el país tiene dos indicadores *proxy* de los cultivos de cannabis en el país. El primero consiste en el reporte de las erradicaciones manuales que realizan los Grupos Móviles de Erradicación (GME), la Policía Antinarcóticos y las fuerzas militares. De acuerdo con las cifras reportadas por el ODC, desde el año 2012 a la fecha se han erradicado 1.394 hectáreas de cultivos de marihuana, de las cuales 1.122 estaban ubicadas en los departamentos de Tolima, Meta, Magdalena, La Guajira y César (gráfica 4). Este indicador tiene muchas falencias pues solo reporta las hectáreas erradicadas, cifra que se distorsiona fácilmente si los GME se centran en un solo departamento. La información existente se recopila a partir de eventos de erradicación manual y de incautaciones de marihuana por parte de la Policía, es decir, no representa una recopilación sistemática y, como se puede ver

en la gráfica 4, tiene un comportamiento errático. Los operativos de erradicación de marihuana parecen no seguir una tendencia clara, sino que ocurren por fuera de una política dirigida específicamente hacia estos cultivos. Ahora, si bien el control de cultivos no es un objetivo estratégico de la Policía, los eventos de erradicación suceden en algunas ocasiones cuando realizan labores de patrullaje y, al encontrarse con cultivos de cannabis, se procede a la erradicación.

GRÁFICA 4

Número de hectáreas de marihuana erradicadas en el periodo 2000-2019



Fuente: elaboración propia con base en información del ODC.

El segundo indicador fue elaborado por la UNODC para 2014 y se publicó en el informe Simci (2017, p. 115), y consiste en el análisis de fotografías satelitales que permiten identificar zonas susceptibles al cultivo de marihuana, además, se ajustó un modelo para identificar las zonas que tienen invernaderos iluminados en el departamento del Cauca.¹ De un lado, se encontró que del área analizada del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta,² el 7 % presentó con-

1 Este tipo de metodología se puede aplicar debido a que, en la región del norte del Cauca, la mayoría de las familias cultivadoras iluminan de noche sus cultivos con el propósito de disminuir el tiempo de espera para la cosecha. Los medios de comunicación han bautizado a los municipios de Corinto, Miranda y Toribío como el “triángulo de oro del *cannabis*” (Semana, 2018a) y a Toribío como la “ciudad perdida de la marihuana” (LaMota, 2016), debido a las extensiones sembradas e iluminadas de noche que forman un “pesebre” por las montañas de la cordillera Occidental.

2 “El área resultante cubre la totalidad de las detecciones históricas de la región (municipios de Aracataca, Ciénaga, Santa Marta y zona bananera, en Magdalena; Barrancas, Dibulla, Distracción, Fonseca, Riohacha y San Juan del Cesar en La Guajira; y Valledupar en Cesar). El área total de estudio fue de

diciones favorables para la siembra de marihuana en Ciénega (57 %), Santa Marta (29 %), Aracataca (11 %) y zona bananera (4 %), municipios del departamento de Magdalena que bordean la Sierra Nevada. Para los cultivos ubicados en el departamento del Cauca se encontraron 507 km² bajo alerta lumínica por posible presencia de cultivos de cannabis en 36 de los 42 municipios del departamento.

Los municipios que concentraron estas alertas fueron Popayán con el 22 %, Toribío con el 21 %, Corinto con 14 %, Caloto con 9 % y Santander de Quilichao con 8 % (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 116). A pesar de la ausencia de cifras oficiales, tres medios de comunicación han aventurado cifras de la extensión de cultivos en la zona. Según RCN, en los municipios del norte del Cauca hay 6 mil hectáreas de marihuana y más de 4 mil familias están involucradas en la producción (RCN, 2017). Esta cifra dista de la reportada por Gerardo Quintero quien afirma que la extensión llega a 12.596 hectáreas (2019). De otro lado, periodistas de *El Espectador* afirmaron, citando cifras del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), que “entre Corinto, Caloto y Miranda hay alrededor de 4.000 hectáreas de esta planta” (Vargas y Forero, 2019).

El Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico (Ciena) de la Policía Nacional afirma que una hectárea de cultivo de marihuana puede tener de 12 mil a 15 mil plantas y producir en promedio 2 mil kg de flor al año (2017, p. 4). El precio promedio regional del kilogramo es de 250 mil pesos, de esa cantidad se pueden extraer hasta 500 dosis (de 2 g cada una) que para el año 2016 costaban aproximadamente de 2 mil a 5 mil pesos en el país. El DNP pudo estimar que en 2015, producir un kilogramo de marihuana con 9 % de THC tuvo un costo promedio de 11 mil pesos, una cifra 215 veces inferior a lo que cuesta producir un kilogramo de cocaína (DNP, 2017, p. 83), lo que podría indicar que las familias que se dedican al cultivo reciben muy bajos ingresos por la venta del cannabis.

La concentración promedio de THC de la marihuana que se comercializa en Colombia es de 18,5 %, debido a que en la actualidad la mayoría de variedades usadas para el abastecimiento de las ciudades son producto de cruces genéticos entre las variedades colombianas y las semillas distribuidas por empresarios ilegales en la región del Cauca a principios de la década de 2010.³ Con el tiempo, las variedades

11.105 km². Los resultados obtenidos corresponden al 2014” (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 115).

3 Aquí hay otra paradoja del prohibicionismo, las leyes de drogas critican y cuestionan el uso del THC, en parte porque existe evidencia de que la ingesta de altas dosis de THC puede representar problemas para la salud mental, sin

colombianas se dejaron de cultivar pues requerían más trabajo, generaban menos cantidad y eran más susceptibles a plagas y enfermedades. Alfonso López dice que “la gente se dedicó a sembrar de la *creepy* porque la estaban pagando muy bien, así fue como la gente perdió hasta las semillas” (entrevista con Alfonso López, 31 de enero de 2018, Toribío, Cauca). En entrevista, Carlos Ramírez comentó:

Cuando llegaron las *creepy* y las semillas feminizadas, se acabaron la “punto rojo” y la patimorada porque la cercanía de estas matas con las plantas que surgen de las semillas feminizadas podía dañar el proceso de feminización que se le había hecho. Porque las nativas son hermafroditas, ellas tienen los cogollos hembras y las de abajo son machos. Entonces cuando se polinizan, pues eso es un error y significa pérdida. Esa fue la principal razón para que casi se extinguieran las nativas, que dañaban los cultivos de las *creepy*. (Entrevista con Alfonso López, 31 de enero de 2018, Toribío, Cauca)

El Ciena considera que las técnicas agrícolas de los cannabicultores en el país han conseguido que la marihuana haya tenido fitomejoras en las especies nativas, logrando la aparición de “33 tipos de plantas y aproximadamente 300 cruces inducidos” (Ciena, 2017, p. 6). En el norte del Cauca, la mayoría de las variedades que se cultivan son *creepy*, pues tienen un precio mucho mayor que aquellas que se consideran nativas. De acuerdo con la caracterización realizada por la Policía Nacional, las variedades nativas –donde clasifican la “cominera”, “corinto”, “mango biche” y “punto rojo”– se caracterizan por presentar una adaptabilidad al clima y al territorio de la región del Cauca con un tiempo de espera para la cosecha de 7 a 8 meses. El precio por kilogramo depende de la calidad y el manejo, por ejemplo, para el año 2016 el precio de la marihuana regular alcanzó los 50 mil pesos; si la cosecha era de buen manejo el precio pudo ser de 100 mil pesos y la seleccionada se ubicó en 200 mil.

Las variedades *creepy* tienen un precio mínimo que casi iguala el precio máximo de las nativas, lo que las hace más apetecidas por los cannabicultores, además de que se pueden cosechar hasta tres veces por año. Sebastián Serrano reporta precios parecidos, en su investigación encontró que la libra de la variedad nativa se vende entre 50 y 60 mil pesos mientras que la de *creepy* se vende a 200 mil pesos (2017). Además, afirma que la gran ventaja de esta variedad está en que tiene dos cosechas al año y, por tanto, representa mayor rentabilidad. El

embargo, las dinámicas de la política de drogas promueven en la práctica una intensificación de la potencia de las sustancias. Así como para otras sustancias el riesgo es la adulteración por prohibición, en el caso de la marihuana, donde no hay tanta adulteración, lo que causa la prohibición es una potencia que causa daños a la salud.

problema es que la *creepy* es una variedad que no es endémica, lo que la hace vulnerable a plagas y necesita muchos pesticidas que tienen un grave impacto sobre los suelos y el medio ambiente, así como sobre la salud de quienes fumigan (tabla 5).

TABLA 5
Variedades, características y precios por kilogramo de la marihuana en Colombia, 2016

Variedades	Características	Precios por kilogramo (pesos)
Nativas: cominera, corinto, mango biche y punto rojo	- Adaptabilidad al clima y territorio De 7 a 8 meses tiempo de cosecha	Regular 50.000 Buen manejo 100.000 Seleccionada 200.000
Creepy: Black Jack, Blueberry y Súper Skan	- Menos adaptables al clima, pero mejor rendimiento por planta y cosecha - Cruces genéticos, entre las especies silvestradas y tipos extranjeros - De 4 a 5 meses tiempo de cosecha	Regular 160.000 a 300.000 Buen Manejo 300.000 a 500.000 Seleccionada 400.000 a 1.000.000

Fuente: Ciena (2017, p. 6).

En diciembre de 2017 hubo una baja de precios que afectó los ingresos de toda la región por varios meses, pues la libra de marihuana descendió hasta los 18 mil pesos.⁴ Aunque mucha gente decidió no vender para no perder la inversión y guardar la cosecha, como la marihuana es perecedera se dañó un mes luego de haberla secado y no pudieron comercializarla.⁵ A inicios de 2018, cuando se hizo la visita a la región, los campesinos estaban preocupados, pues si bien hay mucha producción de marihuana, los precios no ayudaban y ningún otro producto parecía sustituir el ingreso del cannabis. Esta condición de dependencia de los ingresos de la economía ilegal de la marihuana pone en extrema vulnerabilidad económica a sus habitantes.⁶ Al igual que

4 Notas del trabajo de campo realizado en el norte del Cauca del 28 de enero al 7 de febrero de 2018.

5 Notas del trabajo de campo realizado en el norte del Cauca del 28 de enero al 7 de febrero de 2018.

6 Justamente porque los indicadores sociales muestran que el norte del Cauca, y en general el departamento, son regiones donde hay problemas de pobreza multidimensional y falencias en el cumplimiento de los derechos sociales. El índice de pobreza multidimensional (IPM) para el departamento del Cauca es de 71,48 %, mientras que para los cinco municipios donde se concentran los cultivos de cannabis es de 74,21 %, cifra levemente superior, pero que no deja de mostrar una realidad alarmante si se tiene en cuenta que ese mismo índice para el país es de 45,26 %. Esto quiere decir que mientras en el agregado

pasa en otras zonas de producción coccaleras o amapoleras, en el norte del Cauca la razón detrás de la dependencia de la economía ilegal es la baja rentabilidad de los productos agrícolas como la caña, el plátano o el café, además de las facilidades de comercialización de la marihuana. Al respecto encontramos:

El problema de los productores es que si la gente cambia de cultivo entonces la gente no tiene eco para llegar a los mercados, entonces la gente ve un rechazo a los otros cultivos. Entonces usted cultiva plátano, y cuando ya lo cosecha, lo trae acá y nadie se lo compra. El transporte tiene un costo. Y lo mismo pasa con el maíz. Pero cuando cultivan marihuana, ellos no tienen que traerlas hasta la zona urbana, alguien va a la finca y se las compra. Cara o barata pero siempre encuentran alguien para que se las compre. (Entrevista con Rodrigo Calle, 31 de enero de 2018, Corinto, Cauca)

Algunas personas con las que conversamos nos manifestaron que la marihuana tiende a concentrarse más en Toribío –es evidente que la principal extensión de cultivos de marihuana en la región se encuentra en este municipio, no solo por las cifras de las alertas lumínicas, sino por la exposición de los cultivos⁷ –, que en los demás municipios por al menos dos razones. En primer lugar, porque Toribío es una zona de mayoría indígena organizada en tres resguardos que cubren casi la totalidad de la extensión del municipio, exactamente el 88 % (tabla 6). Este hecho dificulta que la fuerza pública entre para realizar operaciones antinarcóticos, por lo que muchas personas vinculadas al negocio, tanto indígenas como campesinas, tienen una percepción de protección. En segundo lugar, Toribío está más aislado del departamento, pues la conectividad depende de una vía terciaria que en época de invierno experimenta deslizamientos y restricciones de movilidad. Alejandro Torres hizo la siguiente reflexión sobre esta situación:

De pronto Corinto que está más cerca de la ciudad tenga otro tipo de comercio, como la caña. De pronto a nivel interno hay más movimiento. La gente va y trabaja en Cali, pero de acá [Toribío] es difícil quién viene. Este municipio es más rural y está en la montaña. Los que están bien arriba de Toribío, vienen a mercar y se toman unos tragos. Entonces de esta manera activan la economía. (Entrevista con Alejandro Torres, 3 de febrero de 2018, Toribío, Cauca)

nacional 45 de cada 100 habitantes se encuentran en pobreza multidimensional, en el norte del Cauca la cifra es de 74 por cada 100 pobladores.

7 Gerardo Quintero asegura escribe que “cientos de cultivos hidropónicos que se alzan en la montaña, alimentados con plantas de energía, confirman un secreto a voces: este territorio está plagado de cultivos de marihuana hasta donde el ojo pueda llegar y la convierten en la zona con alta densidad de sembrados de cannabis en Colombia” (2019).

Cultivar y obtener el ingreso por medio de la marihuana ha traído consecuencias negativas, y la afectación del narcotráfico es tangible en esta población. Hay experiencias que muestran el deseo de cambiar de producto, justamente por cuenta de los efectos negativos de la economía ilegal. Rodrigo Calle relató que

... llegó un momento en el que la gente ya quiso cambiar el tema de lo ilícito, porque hay una necesidad de cambio, no solo porque quieran hacerlo de manera voluntaria, sino que han visto que muchas de esas familias por estar en este tema ilícito, que han pasado situaciones difíciles porque el padre está en la cárcel o porque la mamá cayó en un reclusorio. (Entrevista con Rodrigo Calle, 31 de enero de 2018, Corinto, Cauca)

TABLA 6
Extensión de resguardos y población indígena en cinco municipios del norte del Cauca

Municipio	Extensión	Extensión resguardos	%	Población	Población indígena	%
Caloto (2010)	30.200	17.713	58,65	29.674	6.630	22,34
Corinto (2010)	29.400	882	3,00	29.956	13.270	44,30
Miranda (2005)	21.200	181	0,85	33.245	5.785	17,40
Toribío (2015)	44.400	39.108	88,08	29.187	25.238	86,47
Santander de Quilichao (2010)	41.200	10.928	26,52	86.502	16.781	19,40
Total	166.400	68.812	41,35	208.564	76.324	36,60

Fuente: elaboración propia con datos y proyecciones de población del DANE.

En los cinco municipios de la región del norte de Cauca hay una alta concentración de población indígena y de resguardos. Tal como se aprecia en la tabla 6, el agregado muestra que el 41,35 % de la extensión de los municipios corresponde a resguardos, mientras que el 36,6 % de la población se considera indígena. Justo el municipio que presenta mayor cantidad de alertas lumínicas por presencia de cannabis –Toribío con 21 %– es el que registra el mayor porcentaje de personas que se identifican como indígenas, lo que podría explicar la relación que en la actualidad tiene la población indígena de ese municipio con el cultivo de cannabis y que pudimos constatar en el trabajo de campo. El hecho de que los cultivos se encuentren dentro de los resguardos garantiza cierta protección frente a los territorios donde la fuerza pública puede circular sin restricciones de las autoridades propias. No obstante, los cabildos y la comunidad en general no tienen una buena percepción de

la marihuana, tampoco la reconocen como una planta de su cosmogonía y la ubican en el mismo lugar que las demás plantas medicinales. Juan Pérez nos dijo que a

... la comunidad no gusta de la marihuana, y la política del cabildo a favor o en contra de los cultivos ha dependido mucho de los gobernadores de turno. Hay veredas en las que no permiten el cultivo de marihuana. Eso se llama la vereda Betulia. Allí la gente ve una mata de marihuana e inmediatamente la arrancan. No se ve nada de marihuana ahí para arriba. Porque el cabildo de la zona se niega. En Corinto, la gente de la parte alta aprendió a cultivar la nativa, y por eso desde hace mucho rato se siembra mucha marihuana, que fue entrando poco a poco aquí. Llegó primero a las zonas más periféricas de Toribío, y luego se dejó entrar. (Entrevista con Juan Pérez, 30 de enero de 2018, Toribío, Cauca)

A partir de las conversaciones con algunos habitantes del municipio de Toribío y con Rodrigo Calle, podemos intuir que los cabildos permitieron la entrada de los cultivos de marihuana en grandes proporciones a partir del involucramiento de varios miembros de la comunidad con el mercado medicinal. Se aceptó la posibilidad de permitir la siembra en la medida que se convirtiera en una actividad autónoma de la comunidad. Sin embargo, y tal como lo documentamos en el capítulo cinco, las expectativas de los cannabicultores de pequeña escala se han ido desdibujando en la medida que avanza la regulación medicinal, al punto que los grupos armados que hacen presencia en el norte del Cauca nunca se han sentido amenazados por la incorporación de productores en asociaciones de cannabis medicinal, pues saben que ese mercado no podrá absorber la producción de la región, por lo que al final el producto terminará siendo vendido a esos grupos para comercializar en las ciudades del país o transportarla hacia otros países. Un vendedor de insumos y semillas en la región afirmó:

Las variedades de aquí no sirven para medicina. No es posible darles las licencias a pequeñas asociaciones. Además, tampoco van a poder mantener la media hectárea. [...] Toda la planta que usted ve por aquí, en este momento es para uso recreativo, y por lo tanto ilegal. Esos campesinos no van a entrar al negocio y eventualmente comenzarán a vender en el mercado negro. Además, se dice que las variedades de aquí no sirven para productos medicinales, por lo que también toca comprar las semillas. (Entrevista con Rodrigo Calle, 31 de enero de 2018, Corinto, Cauca)

A partir de la dependencia económica de la marihuana, en la región del norte del Cauca se han reactivado las disputas entre diferentes grupos por controlar la producción y la compra. Igualmente, han llegado a la zona “personas desconocidas” que compran o arriendan terrenos para sembrar en los límites de los territorios colectivos. Además,

los grupos armados están cercando poco a poco estos territorios. Uno de los entrevistados nos dijo:

Es una gran embarrada, aunque también el cabildo ha comenzado a sacar gente que no es de la comunidad y que no está autorizada para habitar los territorios del resguardo. Estas son personas que arrendaban hectáreas. [...] En la zona hay una tensa calma, los cabildos tienen un acuerdo con la guerrilla donde ellos respetan la zona y no se meten, pero sin embargo están intentado romper el pacto. Aquí la Guardia es muy unida, por lo que se están buscando es que los saquen. Se dice que hay grupos armados en la región y que hay hartos integrantes, pero que siempre andan de civil en los pueblos. (Entrevista con Juan Pérez, 30 de enero de 2018, Toribío, Cauca)

De acuerdo con informes de la Policía Nacional, se están presentando alquileres de invernaderos para la producción de marihuana por parte de bandas criminales que tienen asiento en Medellín o Bogotá. Allí se administra la compra a los cannabicultores, se hace el prensado y se organiza el transporte hacia esas ciudades (Diran, 2018c). Varios medios de comunicación reportan la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de unos miembros del Ejército Popular de Liberación (EPL) –también conocidos como los Pelusos– y las disidencias de las Farc. De acuerdo con las bases de datos de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) sobre presencia de actores armados, en la región del norte del Cauca se viene presentando una reactivación del conflicto desde finales de 2018 (Garzón y Silva, 2019). De los 83 eventos que indican presencia o accionar de grupos armados, registrados en la región desde 2015, 59 corresponden a 2017 y 2018, lo que indica que, si bien la salida de las Farc de la zona representó una mejora de las condiciones de seguridad, la presencia de otros actores rápidamente reactivó las disputas armadas. Mientras que en el año 2017 el ELN protagonizó 10 de los 26 eventos registrados, en 2018, 18 de las 32 acciones fueron protagonizadas por las disidencias de las Farc (tabla 7).

La mayor presencia del ELN en la zona durante 2017 concuerda con ciertos rumores que comentaron algunos habitantes de Toribío. Juan Pérez aseguró que para mediados de 2017 esa guerrilla estaba “por ahí llegando a la zona rural y comenzando a vacunar a mucha gente que siembra marihuana” (entrevista con Juan Pérez, 30 de enero de 2018, Toribío, Cauca). Para el año 2018 y el inicio de 2019, el enfrentamiento produjo el asesinato de líderes indígenas y una sensación de zozobra generalizada en la región, lo que impulsó la decisión por parte de varios resguardos, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), de sacar y erradicar los cultivos de uso ilícito de sus territorios (Acevedo, 2019), incorporando un nuevo elemento al convulsionado panorama:

la tensión entre cabildos y grupos armados, entre campesinos e indígenas, y entre miembros de las comunidades indígenas, que cultivan dentro de los resguardos, con sus propias autoridades.

TABLA 7
Presencia de grupos armados en los cinco municipios durante el periodo 2015 a 2019

Municipio	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Caloto	2	8	9	8	1	28
Corinto	1	4	7	10	0	22
Miranda	1	0	2	6	0	9
Santander de Quilichao	2	3	2	5	0	12
Toribío	2	1	6	3	0	12
Total	8	16	26	32	1	83

Fuente: Garzón y Silva (2019).

La bonanza del *creepy*: rutas de salida hacia Colombia y el exterior

Se supone que la marihuana que se cultiva en esta región abastece en su mayoría al mercado colombiano, sin embargo, hay fuertes evidencias de que se exporta hacia diferentes países de Centro y Sur América, incluso a Estados Unidos. De acuerdo con conversaciones informales en el marco de la visita a la región, pudimos conocer que la mejor cosecha de cannabis se enviaba a la ciudad de Cali –que es la ciudad cercana más grande– y la de menor calidad se enviaba a Bogotá, de manera que si el cargamento era interceptado en el camino, no se perdía la cosecha de mejor calidad. También se han escuchado rumores de que en la región circulan cargamentos de marihuana hacia el puerto de Buenaventura, y que, a partir de allí, en la salida al mar pacífico, los grupos del narcotráfico exportan marihuana colombiana hacia otros países.⁸

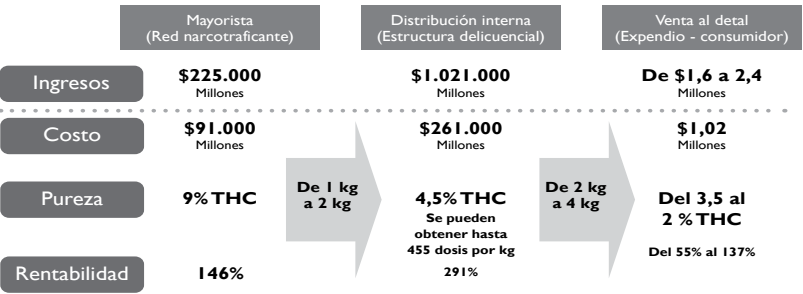
Tal como se expuso, las organizaciones que se dedican al negocio del cannabis están ligadas a otras economías ilegales, que se ordenan en redes y aliados sin una estructura central que regule todas las fases de la producción como sucedía en las décadas anteriores. Por tanto, hay diversas estructuras que componen la red de tráfico: una “estructura mayorista”, encargada de transportar las drogas; una “estructura delincuencial” que se encarga de la distribución a diferentes zonas de las

8 Notas del trabajo de campo realizado en el norte del Cauca del 28 de enero al 7 de febrero de 2018.

ciudades; y, finalmente, las “estructuras de venta al detal” que organizan y llevan a cabo la venta en las zonas de impunidad o en las plazas de los barrios (DNP, 2017, pp. 84 y 85). Cada tipo de organización incurre en costos diferentes, que dependen de las actividades, del tipo de mercado que se establezca y del uso de recursos para coerción o soborno.

El DNP estableció que para el año 2015, las organizaciones mayoristas incurrieron en costos de 11 mil pesos por cada kilogramo de marihuana que transportaban a los centros urbanos. Mientras que los combos o las bandas delincuenciales que hacen presencia en los entornos urbanos y que se encargan de distribuir el cannabis incurrieron en costos de 261 mil pesos por kilogramo, disminuyendo la concentración de THC del 9 al 4,5 %. Dentro de estos costos se incluyeron los pagos que se hacen a quienes administran los centros de acopio urbanos de la mercancía “y gastos operacionales propios de la operación de las bandas delincuenciales, como seguridad, personas ‘cuentamonedas’, punto de almacenamiento, administrador, vendedor, pagos a funcionarios susceptibles de corrupción y empacadores” (DNP, 2017, p. 85). Esta es la fase que más ganancias se llevó, pues al “rendir”⁹ la marihuana pudieron alcanzar utilidades de hasta el 291 % e ingresos de hasta 1 millón de pesos por cada kilogramo. Finalmente, las organizaciones que se encargan de la venta al detal realizan un nuevo “corte” de la sustancia, reduciendo aún más la concentración de THC del 3,5 al 2 %, con rendimientos del 55 o del 137 % respectivamente (gráfica 5).

GRÁFICA 5
Ingresos y costos de las organizaciones que hacen parte de la red de microtráfico y narcomenudeo para el año 2015

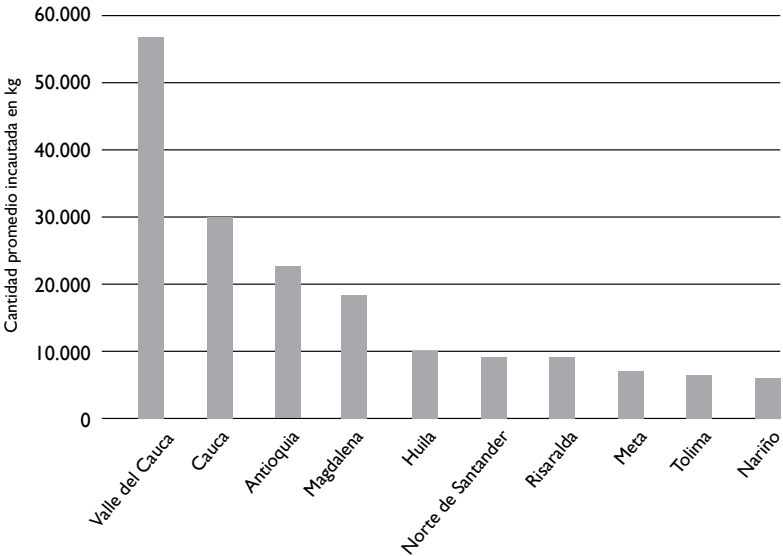


Fuente: DNP (2017, p. 85).

9 De acuerdo con las conversaciones informales en el trabajo de campo, la marihuana se rinde al mezclar la flor o el cogollo con las hojas, luego se presanan para dar la sensación de que todo lo que se compra es flor, además de facilitar el transporte.

Desde 2014, en el país se han incautado 2,7 millones de toneladas de marihuana, lo que muestra un mercado instalado y con plena capacidad para abastecer a la mayor parte del país. La gráfica 6 muestra los diez departamentos con mayor promedio de incautación de marihuana durante los últimos cinco años. El hecho de que los departamentos del Valle del Cauca y Cauca ocupen los dos primeros lugares indica que la mayor parte de la marihuana que circula por el país proviene de la región del norte del Cauca y se transporta hacia el norte y el centro a través de la vía Panamericana en el sistema de transporte de carga. El dato de las incautaciones contrasta con las 35,7 hectáreas erradicadas durante el mismo periodo en el departamento del Cauca, lo que podría sugerir que ante las dificultades que experimenta la policía para erradicar directamente en las zonas productoras, las acciones se compensan con la incautación en las vías nacionales. La marihuana se ha incautado en al menos 1.064 municipios del país, y aunque en entornos urbanos sea factible encontrar mercados cerrados que distribuyen marihuana en pequeños círculos de usuarios, autocultivo o clubes cannábicos, se podría decir que la mayor cantidad usada pertenece al mercado ilegal.

GRÁFICA 6
Incautación promedio de marihuana para el periodo 2014-2019 en diez departamentos de Colombia



Fuente: elaboración propia con base en información del ODC.

De las 31,6 toneladas de marihuana reportadas en los informes de prensa de la Diran¹⁰, solo 8,4 toneladas tenían como destino alguna de las ciudades colombianas –Bogotá, Medellín, Mocoa, Barranquilla, Cúcuta, Montería y Villavicencio–; 4 toneladas iban hacia los mercados de Bogotá o Soacha y fueron asociadas con grupos criminales como la banda Los Chuspas del Valle del Cauca o Los Pascuales de Bogotá (Diran, 2018a), el resto se dirigían principalmente hacia Antioquia (2,4 ton), Cúcuta (1,2 ton) o Barraquilla (640 kg). Una de las razones para que Bogotá no esté dentro de los diez departamentos donde más se incauta marihuana podría ser el hecho de que el cannabis que se dirige a la capital es incautado en los departamentos de tránsito como Risaralda o Tolima. En general, el transporte de la marihuana se hace en vehículos de carga de productos legales, escondida bajo la carrocería (Diran, 2019c), dentro de tubos industriales de metal sellados (Diran, 2018h), en canecas plásticas y cajas de cartón (Diran, 2016). Los puestos de control son los lugares más comunes donde se realiza la incautación de los cargamentos superiores a los 100 kg.

Para estimar el tamaño del mercado interno de la marihuana durante el año 2015, el DNP multiplicó las 216 toneladas incautadas por el precio promedio de mil pesos por gramo, lo que resultó en más de 220 mil millones de pesos; a partir de allí, estimó dos escenarios en los que el costo de las incautaciones representan el 5 o el 10 % del total del mercado (2017, p. 116). Esto quiere decir que, si se trata del primer escenario, el tamaño del mercado de cannabis en Colombia durante ese año fue de 4,4 billones de pesos, mientras que en el segundo escenario el valor fue de 2,2 billones de pesos.¹¹ Una cifra considerable que corresponde con la fotografía del uso de drogas en Colombia, pues el cannabis es, de lejos, la sustancia declarada ilegal más usada en todo el país.

La rentabilidad de la producción y distribución de la marihuana al interior de Colombia no es equiparable a la comercialización internacional de cocaína, sin embargo, hay reportes que afirman la existencia de rutas de tráfico internacional de marihuana hacia países de América Latina, e incluso Estados Unidos. La Policía reporta que los países de destino para la exportación de la marihuana son Estados Unidos, Ecuador, Perú y Argentina (Ciena, 2017, p. 4). Ello complementa lo que se encuentra en el Reporte Mundial de Drogas de la UNODC, en el que se indica que entre 2010 y 2015 los países más frecuentemente mencionados como

10 De acuerdo con la base de datos que construimos sobre los informes de prensa de la Policía Nacional.

11 Una cifra enorme, teniendo en cuenta que, para la vigencia de 2018, el presupuesto asignado a la Fiscalía General de la Nación ascendió a 3,5 billones de pesos.

lugares de origen del cannabis son Colombia, Paraguay y Jamaica para América del Sur y América Central (UNODC, 2017, p. 37).

En un informe de prensa, la Diran reportó que existen diferentes rutas de transporte de marihuana desde el norte del Cauca, la Sierra Nevada de Santa Marta y el municipio de Lejanías en el departamento del Meta (Diran, 2018g). Al parecer, la marihuana que se cultiva al norte del Cauca es transportada hacia Chile, Venezuela, Panamá y Brasil, mientras la marihuana cultivada en la Sierra Nevada es exportada hacia Centroamérica a través de puertos clandestinos en La Guajira, y el cannabis cultivado en Lejanías tiene como destino Venezuela, a través de corredores viales y afluentes del río Orinoco. Se dice que la

... alta rentabilidad que genera el tráfico de marihuana de origen colombiano hacia mercados de consumo internacional, se consolida como la alternativa financiera más empleada en la actualidad por algunas redes narcotraficantes y estructuras de crimen organizado a través de rutas terrestres que alcanzan plataformas de envío internacional mediante cargamentos compartidos. (Diran, 2018g)

Un cannabicultor de Toribío contó que había un grupo llamado Los Caqueteños, que compraba la marihuana para enviarla a Brasil a través del departamento del Meta y de los ríos que fluían hacia la Amazonia.¹² De hecho, en marzo de 2018 la policía incautó en La Montañita, Caquetá, 628 kg de cannabis que pertenecían a organizaciones narcotraficantes de ese departamento, y que iban a ser enviados por vía fluvial hasta la ciudad de Manaus en Brasil con un costo estimado de 450 millones de pesos (Diran, 2018b). De acuerdo con la base de datos de reportes de incautaciones de la Diran, el 40 % de las 16 toneladas de marihuana incautadas con fines de exportación se dirigía a Brasil, desde los municipios del norte del Cauca, a través de rutas que se encuentran en el suroriente o el oriente del país, que podrían estar moviendo grandes cantidades de cocaína y marihuana desde las zonas de cultivo ubicadas en la cordillera Occidental. La Diran (2019b) también ha reportado envíos a Ecuador, hacia Estados Unidos pasando por Panamá (Diran, 2018e), y Chile. De los reportes encontrados podemos resaltar que existen tres rutas principales que involucran acuerdos entre organizaciones criminales de diferentes países.

La primera ruta exporta marihuana hacia Chile y fue descubierta en julio de 2018 a partir de la incautación de una tonelada de marihuana transportada desde el norte del Cauca hacia el puerto de Guayaquil en Ecuador, en el puente internacional de Rumichaca (Diran, 2018d). Desde

12 Notas del trabajo de campo realizado en el norte del Cauca del 28 de enero al 7 de febrero de 2018.

Guayaquil el cargamento, que fue avaluado por las autoridades en 2 millones 200 mil dólares, iba a ser entregado a la organización chilena El Vector en la ciudad de Antofagasta. La segunda ruta fue identificada el 12 de febrero de 2019, cuando se incautó una tonelada de marihuana que se movilizaba por carretera desde el norte del Cauca siguiendo la ruta Cali, Bogotá, Villavicencio y Puerto Gaitán, y luego, a través de vía fluvial, desde Puerto Carreño hasta el río Orinoco y de allí a conectar con Manaos (Diran, 2019a). El cargamento había sido negociado por integrantes de la Familia del Norte (Parker, 2018)¹³ y uno de los cabecillas de Los Pelusos por 2,5 millones de dólares. La tercera ruta se descubrió debido a la incautación de 4,1 toneladas de cannabis en el municipio de Gigante, Huila (Diran, 2018f), que provenían del norte del Cauca y pretendían ser embarcadas por vía fluvial hasta Brasil en un negocio que cuesta más de 12 millones de dólares e involucra a las disidencias del Frente Primero de las Farc bajo el mando de Gentil Duarte y el Primer Comando de la Capital (PCC),¹⁴ otro grupo armado que disputa, junto con la Familia del Norte y el Comando Rojo, las principales rutas de narcotráfico de cocaína, y ahora de marihuana, en la Amazonia colombo-brasilera.

Parece que la disputa abierta entre diferentes pandillas en Brasil ha hecho que busquen aliados que a su vez son antagonistas en Colombia, lo que podría explicar la importancia estratégica que en este encadenamiento criminal tiene la región del norte del Cauca. Esta es una hipótesis que podría estudiarse con mayor detalle en otras investigaciones, lo que sí podemos afirmar es que el monto de los negocios cannábicos que se están llevando a cabo entre organizaciones de crimen organizado transnacional es un reto para la seguridad local, nacional y de la región. La policía estima que mientras una libra de marihuana cuesta 70 mil pesos en el norte del Cauca, podría valer 2.500 dólares en Manaos (Diran, 2019a). De otro lado, el Ciena afirma que la calidad de la marihuana colombiana y su concentración elevada de THC hace que cada kilogramo cueste 800 dólares en Centroamérica y 6 mil dólares en Estados Unidos (Ciena, 2017, p. 4).

En Colombia se está produciendo una cantidad nunca imaginada de marihuana, lo que permite a las redes criminales no solo abastecer el mercado interno, sino exportar a diferentes países de la región. Esto

13 Este grupo criminal se asienta en Manaos, y se encuentra en abierta disputa con los otros grandes carteles de Brasil por las rutas transamazónicas de tráfico de cocaína y marihuana en la frontera con Colombia y Perú (Parker, 2018).

14 “El PCC surgió en São Paulo durante la década de los noventa, y ha librado una sangrienta batalla por el dominio en todo el país. Se cree que el grupo, que actualmente es la organización criminal más grande y mejor organizada de Brasil, cuenta con miembros en la mayoría de los estados del país, y ha expandido sus operaciones en el extranjero, tanto en países suramericanos como de Europa y Asia” (InSight Crime, 2017).

significa ingresos de más de 4 billones de pesos, incluso superiores a los que deja la cocaína o el bazuco (DNP, 2017, p. 115). La economía está asentada en zonas de típica disponibilidad de mano de obra para la economía ilegal: lugares con dificultades de acceso, baja conexión vial y dominados por grupos armados. Aunque los grupos armados ya no tienen un poderío nacional, sí existen bandas capaces de disputar ámbitos locales tanto en la ciudad como en la ruralidad, que crean un orden social ligado al poder económico y político del narcotráfico. De los carteles de Cali y Medellín el fenómeno criminal ha mutado y se ha adaptado eficientemente a las nuevas dinámicas del mercado. Al final dejamos esta historia en desarrollo, como una historia de la “bonanza del *creepy*” al suroccidente del país, centrada en la exportación hacia Sur y Centro América, incluso a Estados Unidos.

TABLA 8
Ejercicio de proyección de recaudo anual por IVA
e impuesto de consumo de 55 % en cannabis en
Colombia para 2018,¹⁵ en dólares

Cantidad e intervalo de consumo	Recaudo por IVA (19 %)	Recaudo por impuesto de consumo (55 %)
Un gramo al mes	2,9 millones	8,5 millones
40 gramos mensuales	117 millones	340 millones
120 gramos mensuales	352 millones	1.000 millones

Fuente: cálculos propios a partir de Teixeira (2016, p. 49).

15 Tomamos como base el precio de un gramo de marihuana en Uruguay (1,2 dólares), en tanto es el precio regulado en un mercado legal, y asumimos la recaudación como la del Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo cual equivale a una carga fiscal del 19 % sobre el consumidor. Si la población total usuaria de cannabis consumiera un gramo de marihuana al mes, que en Colombia equivale a la cantidad usada en un cigarrillo, se recaudarían alrededor de 2,9 millones de dólares anuales. Si la población total usuaria de cannabis consumiera el máximo permitido para el caso uruguayo, unos 40 gramos mensuales, se recaudarían alrededor de 117 millones de dólares anuales. Ahora bien, los consumidores regulares de marihuana usan hasta 3 gramos diarios, lo cual equivale a un consumo mensual aproximado de 120 gramos y representaría alrededor de 352 millones de dólares anuales. Sin embargo, el cálculo tan solo comprende el impuesto al consumo asumiendo un porcentaje de recaudación fiscal equivalente al de otros productos corrientes. Si asumimos un porcentaje de recaudación equivalente al de los cigarrillos (55 %), para un consumo mensual de un gramo por parte de toda la población usuaria, las eventuales utilidades serían de 8,5 millones de dólares anuales. En el caso de un consumo mensual equivalente al máximo permitido en Uruguay, de 40 gramos, la recaudación sería de aproximadamente 340 millones de dólares anuales. Y asumiendo que la población usuaria es consumidora regular de marihuana, la recaudación sería de aproximadamente 1.000 millones de dólares anuales.

Dejar el mercado de la marihuana en manos de actores de la economía criminal no solo trae la dinámica del crimen organizado que describimos anteriormente. Además, resulta costoso en términos de recaudación tributaria sobre un negocio que, como el narcotráfico, representa ingresos extraordinarios. El papel de los Estados en regular este tipo de mercados debería llevar a obtener recursos y tributos, a cambio de reconocer los derechos de propiedad de sus actores y los derechos de los usuarios de cannabis –lo que aplicaría de forma similar para los usuarios de otras sustancias–. A partir de la metodología utilizada por Teixeira en Brasil (2016, p. 49) calculamos que, para el caso colombiano, las arcas públicas estarían dejando de percibir entre 117 y 352 millones de dólares anuales derivado de la desregulación del mercado de la marihuana (tabla 8). Lo anterior indica que la política de prohibición de las drogas es, en múltiples sentidos, dañina y costosa para la sociedad, el Estado y las personas que usan drogas.

“Marihuaneros” en la mira y la calle como nuevo frente de la prohibición

En este apartado mostramos que las estrategias de estigmatización llevadas a cabo por los actores de la política de drogas llevan a un deterioro de la información que circula en los medios de comunicación, y, de manera complementaria, a la conformación de una opinión pública favorable a las acciones represivas. Acciones que se imparten en contra de todas las fases de la red del narcotráfico sin matiz alguno, lo que implica el uso de herramientas policivas para hacer frente al “elevado consumo de drogas” y la amenaza que representa para la niñez y la juventud. Los usuarios son tratados como “enfermos” y “viciosos”, que encarnan un peligro para la salud y seguridad públicas, además, financian el microtráfico y el narcomenudeo en las principales ciudades, lo que contribuye al incremento de la criminalidad. Al final, el sujeto contra el que se lucha esta guerra y el enemigo por recudir es el “marihuanero”.

A continuación, presentamos las cifras del Barómetro de las Américas (Lapop) acerca de la percepción sobre asuntos relacionados con el uso de marihuana y la posibilidad de establecer una regulación o legalización (Vanderbilt University, 2017). Luego miramos algunas características de las acciones de incautación que para los años 2016 a 2019 realizaron agentes de policía, desagregada por sustancia y por cantidad decomisada en cada hecho. Al final exponemos las cifras sobre las medidas correctivas del Código de Policía impuestas a personas usuarias o portadoras de sustancias psicoactivas. No ha sido posible encontrar información desagregada, pero asumimos que, debido a la

alta proporción de usuarios de marihuana dentro del grupo de usuarios de sustancias declaradas ilegales, las medidas contadas los afectan directamente a ellos.

Como subrayamos, la lucha contra las drogas está basada en el miedo a que las sustancias induzcan al mal comportamiento y vuelvan a las personas sus esclavas, llevándolas a vivir una vida indigna y criminal (Uprimny, *et al.*, 2017, p. 59). Desde el inicio de la prohibición, muchos políticos se han convertido en “empresarios morales” para obtener réditos electorales al defender la represión del uso de drogas ilícitas desde una fuerte virtud religiosa que promovía el miedo a la desviación y aborrecía en términos morales el uso placentero de las sustancias (Nadelmann, 1990, p. 508). Con frases vacías de evidencia, estos empresarios han afirmado que el consumo de drogas lleva a los jóvenes a verse “macilentos, consumidos, [y con] los ojos hundidos”, “la droga acaba las neuronas”, “el individuo alienado por la droga pierde el control sobre su voluntad” y “las drogas no son un camino de libertad, son un camino de esclavitud”. Acto seguido claman por la necesidad de prohibir todas las sustancias para evitar los daños creados a partir de una narrativa intencionalmente desinformada.

Hay otros partícipes en este flujo multidireccional: los medios de comunicación que venden el humo del sensacionalismo punitivista, y el grueso de la población que termina comprando el pánico y exigiendo soluciones definitivas. Es común que los medios de comunicación se concentren en difundir las historias de uso de drogas desde los casos de dependencia, ignorando el hecho de que solo el 11,4 % de la totalidad de usuarios desarrolla algún desorden relacionado con el uso de sustancias (UNODC, 2018, p. 7).¹⁶ Rosa Del Olmo afirmó que los medios de comunicación siempre han tenido un papel fundamental en el desarrollo de la prohibición, pues se encargan de informar desde la perspectiva de las autoridades la realidad de la política de drogas (1997, p. 121). Así se reproducen la narrativa y el tono moral que silencia la evidencia, además de dar lugar a discusiones viscerales, donde las medidas no importan por el alcance o el impacto en la salud pública, sino por la salvación de algunos casos individuales y aislados. El uso problemático de drogas es un asunto ligado a la exclusión y a la necesidad química de usar una sustancia, sin embargo, no es tan grande como lo expresan las alarmas de la prohibición.

16 De hecho, la UNODC estimó que durante el año 2016, 275 millones de personas usaron al menos una vez alguna droga declarada ilícita, lo que representa el 5,6 de la población mundial entre los 15 y 64 años (UNODC, 2018, p. 7). De esta cantidad, 31 millones de personas desarrollaron algún problema por el uso de drogas.

Los primeros análisis sobre el discurso de la prensa acerca de la prohibición de drogas en España muestran que la información presentada en los medios dibuja una imagen homogénea de las drogas, donde no cabe interpretación ni polémica frente a su peligrosidad (Del Olmo, 1997, p. 122). Además, se privilegia el ámbito criminal dentro de una lógica jurídica y moral que deja de lado perspectivas sanitarias, psicosociales y culturales. En la “prensa hay mayor presencia de policías, políticos y jueces (55,5 %); después aparecen los traficantes (29,8 %) y por último, los consumidores (14,7 %)” (Vega, 1996), lo que transmite la idea de que el orden social triunfa cabalmente en la guerra contra las drogas, a través de una represión institucionalizada. Rosa del Olmo concluye:

El resultado es una creciente alarma y una angustia colectiva, que se traduce en el surgimiento de estereotipos como el de drogadicto igual a delincuente y/o drogadicto igual a enfermo, y más recientemente el de narcotráfico igual a peligro de la soberanía nacional y la democracia. Al mismo tiempo, la impotencia y la discriminación que originan la creación de estereotipos, tienen el efecto nefasto de obstaculizar aún más cualquier programa de prevención del abuso de drogas. (1997, p. 122)

En Colombia, los medios de comunicación han tenido una evolución similar, pero con diferencias relacionadas con nuestra historia de narcotráfico y violencia. Un análisis del discurso realizado a más de 145 artículos de opinión y editoriales de *El Colombiano*, *El Tiempo*, *El Espectador* y la *Revista Semana* concluyó que las referencias más recurrentes al problema de las drogas están caracterizadas por tres aspectos (Pérez y Acevedo, 2013). El primero, es que hay una concentración temática en el tráfico y una omisión del consumo, aunque recientemente los artículos se refieran a la dosis mínima. El segundo aspecto es que los textos hacen evidente que la actividad del narcotráfico está entrelazada con la sociedad colombiana, y que eso genera posiciones de crítica y de tolerancia, de acuerdo con el momento histórico. Por ejemplo, en la época de los carteles se cuestionó que las autoridades no hicieran más por contener el poder de esos grupos armados, mientras que en la época del Proceso 8.000¹⁷ hubo un discurso ambiguo entre una defensa de la soberanía frente a las decisiones tomadas por Estados Unidos, y una denuncia a la tolerancia que estarían teniendo las autoridades nacionales frente al cartel de Cali, producto de la financiación de la

17 Se conoce como Proceso 8.000 al conjunto de acciones emprendidas por la Fiscalía General de la Nación para investigar la participación del Cartel de Cali en la campaña presidencial de 1994 a favor de Ernesto Samper, escándalo que involucró a políticos del Partido Liberal, periodistas y a los hermanos Rodríguez Orejuela (Observatorio del Narcotráfico, 1995, p. 149).

campana presidencial. Por último, el tercer aspecto tiene que ver con el hecho de que a partir de 2009 surgieron opiniones disidentes de las estrategias antinarcóticos que reclaman nuevas políticas, influenciados fuertemente por el trabajo de la sociedad civil alrededor de la reforma a la política de drogas.

Lo anterior no obsta para afirmar que la prensa es conservadora al publicar acerca del uso de la marihuana. Este hecho se puso en evidencia al inicio del gobierno de Iván Duque, tras la discusión del decreto que buscaba “autorizar” a los agentes de policía para incautar las sustancias encontradas en registros a personas en las calles, incluso si se trataba de las cantidades consideradas como dosis para uso personal. El cubrimiento que varios medios de comunicación hizo del tema se concentró “en historias que muestran el drama que puede producir la adicción a las drogas y que antes los medios casi no publicaban” (Vélez, 2018). Palabras como “flagelo”, “infierno” o “drama” de las drogas dirigieron la discusión del decreto con una serie de sesgos periodísticos en torno de la información dada.

Con la presentación del borrador de decreto por parte del presidente Duque, los medios pasaron de informar las cifras sobre política de drogas –incautaciones, rutas, capturas, aplicación del código de policía– a mostrar historias de padres desesperados por “el drama de su hijos sumidos en las drogas” (Sánchez, 2018), o la experiencia de dos adolescentes que titulaban “El infierno de las drogas relatado por dos niños, Luisa y Sebastián” (Dávila, 2018). *Semana* publicó una entrevista titulada “Todo comenzó con un brownie de marihuana: el testimonio de un padre con su hijo en las drogas” (Semana, 2018b). Pero no solo hubo pánico moral, también hubo una ola de desinformación, en medio de la cual un presentador comparó la reacción química de “las drogas” –en abstracto– en el cerebro con la reacción que genera una pastilla de Alka Seltzer en agua (Santos, 2018). Imperaron el pánico moral y la desinformación sobre las dificultades que implican las medidas represivas en los derechos de los usuarios ocasionales y la disuasión de aquellos que necesitan cuidados y atención en salud de tomar los servicios en hospitales.

Las alarmas, las desinformaciones sesgadas y el poco uso de la evidencia contrastable en el debate público sobre las drogas resulta en la confusión prejuiciosa de las plantas, las sustancias, los usos y las situaciones en las que se usan. Así, se refuerza la idea de que algo está prohibido porque es malo y es malo porque está prohibido, un argumento que no permite ver las diferencias necesarias para dar respuestas concretas a la serie de necesidades que experimentan los usuarios de cannabis. Es decir, en términos narrativos, para la opinión pública la

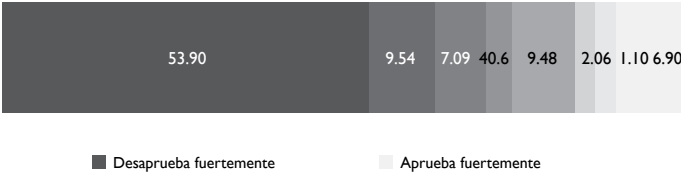
marihuana no es diferente de la heroína, el bazuco o la cocaína, porque la prohibición no permite distinciones. Tal como lo demuestran las entrevistas y los artículos del párrafo anterior, la marihuana es concebida como la puerta de entrada a las drogas y al vicio. Esto se ve reflejado en la manera como las personas ven el uso del cannabis. De acuerdo con las encuestas realizadas por Lapop para medir la desaprobación o aprobación del uso de marihuana durante el año 2014 (gráfica 7), se puede concluir que casi el 80 % de los encuestados lo desaprobaban fuertemente. De acuerdo con la gráfica 8, para 2016 esta cifra de personas en desacuerdo se redujo en un 10 %, sin embargo, la mayoría de las personas sigue estando fuertemente en contra del uso de cannabis.

GRÁFICA 7
Desaprobación y aprobación del uso
de marihuana en Colombia para 2014



Fuente: elaboración propia con base en lapop (2017).

GRÁFICA 8
Desaprobación y aprobación del uso
de marihuana en Colombia para 2016



Fuente: elaboración propia con base en Lapop (2017).

Si existe una opinión pública mayoritaria en desacuerdo con el uso de la marihuana, la presencia de empresarios morales interesados en perseguir las sustancias y medios de comunicación con cierta dependencia informativa de las autoridades, se aumentan las posibilidades de tramitar reformas legislativas que endurezcan las medidas y herramientas que ya existen. Durante 2016, en Colombia se aprobó el Código de Policía y Convivencia Ciudadana, que sanciona 16 conductas relacionadas con el uso o porte de drogas en el espacio público y en espacios abiertos

al público, o que involucren la presencia de niños, niñas o adolescentes. La mayoría de estas conductas implican la imposición de multas. Aunque no es fácil desagregar cuántas de estas medidas correctivas se impusieron a personas que estaban portando o usando cannabis, el mayor número de usuarios de esta sustancia frente a otras podría indicar que son estos los que se ven afectados en una proporción mayor.

Desde el primero de febrero de 2017 al 14 de febrero de 2019¹⁸ se han impuesto casi un millón 700 mil medidas correctivas, de las cuales 555 mil –es decir, el 33 %– han estado relacionadas con normas que prohíben el uso o porte de drogas declaradas ilícitas. De todas estas conductas, la prohibición de consumo de alcohol y drogas (art. 140, num. 7) y la prohibición de porte de drogas (art. 140, num. 8) en espacio público suman, en dos años de aplicación del código, la cifra de 521 mil personas –el 31 % del total de medidas impuestas–. Estas cifras deben ser tratadas con cuidado, pues no ha sido posible desagregar por sustancias y tampoco por el tipo de medida correctiva impuesta. De acuerdo con la información presentada en la tabla 9, lo que sí se puede decir es que el 76,39 % de las personas que han sido sancionadas con fundamento en el artículo 140 numeral 8, y cuyo registro contiene la edad, tenían entre 18 y 30 años al momento de la aplicación de la medida.

Lo anterior se complementa con el perfilamiento que hacen los agentes de policía en términos de estrato socioeconómico, apariencia física o características étnicas. De acuerdo con la *Encuesta de Policía y Desigualdad*, los policías tienden a requisar con mayor frecuencia a personas de los estratos 1 a 4 que a aquellas que viven en estratos 5 y 6. También existe un mayor porcentaje de personas contactadas por la policía cuando se tiene la apariencia de alguna subcultura urbana con respecto a quien no la tiene, las cifras construidas en la encuesta muestran que el 42 % de las personas que parecían pertenecer a estas subculturas urbanas fueron requisadas por la policía, frente al resto de personas donde el porcentaje es de la mitad (20 %) (Lalinde, 2015, p. 92). Aunque los datos de los registros de medidas correctivas –a los que tuvimos acceso– no incluyen variables de raza o de pertenencia a estas subculturas, la percepción que tenemos es que se privilegia el registro personal de quienes tienen determinados perfiles, pues se considera que estas personas pueden representar no solo una amenaza a la seguridad pública, sino que además pueden pertenecer a grupos que comercializan sustancias psicoactivas. Por supuesto, estos son sesgos basados en los prejuicios de la dualidad construida entre la droga y el delito.

18 Información entregada a través de derecho de petición por el jefe del Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional de Colombia. Para una sistematización de la información obtenida se sugiere ver el anexo 4.

TABLA 9

Edad de personas a las que se impusieron medidas correctivas por el artículo 140 numeral 8 del Código de Policía desde su vigencia

	2017	2018	2019	Total
Registros con edad	25.489	98.653	21.645	145.787
Más de 30 años	5.385	21.237	4.609	31.231
Entre 18 y 30	19.512	75.283	16.584	111.379
Menos de 18	592	2.133	452	3.177

Fuente: elaboración propia con datos del Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional.

A partir de la base de datos de resultados de incautación del Grupo Información de Criminalidad (Gicri) de la Policía Nacional¹⁹ podemos concluir que un número significativo de operativos llevados a cabo para decomisar sustancias psicoactivas se hacen en vías públicas y resultan en incautaciones de pequeñas cantidades de marihuana o bazuco, lo que nos permite concluir que una proporción muy importante de operaciones antinarcóóticos consiste en el registro personal de usuarios a quienes son encontradas cantidades menores de 100 g. Desde 2015 al 30 de abril de 2019, la Policía había registrado 418 mil incautaciones de base de coca, bazuco, cocaína, heroína y marihuana, con un peso de 2,1 millones de toneladas. El 46,36 % de todos los operativos se enfocan en la incautación de cannabis, lo que representó 41,59 % del peso incautado (871 toneladas), mientras que en el 23 y el 16 % se incautó bazuco y pasta de coca (tabla 10).

TABLA 10

Registros de incautaciones de drogas y cantidad desde 2015 al 30 de abril de 2019

	Registros	%	Cantidad (kg)	%
Registros	418.021	100,00	2.095.408	100,00
Base de coca	67.212	16,08	152.474	7,28
Bazuco	95.774	22,91	8.551	0,41
Cocaína	57.798	13,83	1.061.564	50,66
Heroína	3.426	0,82	1.299	0,06
Marihuana	193.817	46,37	871.519	41,59

Fuente: elaboración propia con datos de GICRI (2017).

19 Se puede ver una síntesis de los datos en el anexo 4.

La tabla 10 sugiere que la policía dedica grandes esfuerzos en incautaciones que no necesariamente corresponden con grandes cantidades. Esto se puede considerar si se compara la cocaína con la marihuana, al tiempo que la primera representa solo el 13,83 % de las operaciones y su peso es equivalente al 46 % del total incautado en el periodo estudiado, la segunda implica casi la mitad de los decomisos, pero su peso equivale al 41 %. En el caso del cannabis, es claro que las acciones se concentran en decomisar las dosis que portan las personas en la calle y no tanto los grandes cargamentos que están saliendo del país. La persecución de la marihuana y sus usuarios se puede indicar al observar los datos de la tabla 11. El 44,8 % de los registros sobre cannabis se refiere a cantidades menores a 20 g y el 77 % corresponde a registros cuyo peso no superó los 100 g. Es decir, 86.831 casos de decomiso realizados por agentes de la Policía Nacional desde 2015 al 30 de abril de 2019 se encontraban dentro de la cantidad autorizada para uso personal, cifra solamente inferior a los registros presentados en la tabla 10 para el bazuco.

TABLA 11
Registros de incautaciones de marihuana desde 2015 al 30 de abril de 2019, agrupados por peso

	Registros	Cantidad (kg)	%
Marihuana	193.817	871.519	100,00
Registros < 100 g	44.891	867.616	23,16
Registros > 100 g	148.926	3.904	76,84
Registros > 20 g	86.831	992	44,80

Fuente: elaboración propia con datos de GICRI (2017).

A partir de un análisis de las bases de datos también encontramos que aproximadamente 507 toneladas de marihuana fueron decomisadas en la vía pública,²⁰ es decir, el 87,77 % de las operaciones. Sin embargo, esta cantidad solo representa el 58 % del peso total de la marihuana incautada. El decreto de dosis mínima se promovió con el propósito de recuperar los parques, pero sorprende que las cifras muestren que en lugares deportivos solo se haya incautado el 0,04 % de la marihuana. La agresividad con la que el Código de Policía sanciona el uso de drogas en este tipo de espacios no se ve reflejada en el

20 La base de datos traía lugares como callejones, carreteras, andenes en frente de..., senderos peatonales, puentes, puentes peatonales, perímetro urbano, trocha, etc.

decomiso de una cantidad importante de cannabis o de otras drogas. Lo mismo sucede con los entornos de colegios y universidades, donde en el periodo estudiado solo se incautaron 17 kg de marihuana. Si la alerta de la llegada de la droga a los colegios fuera una prioridad para las operaciones antinarcoóticos en el país debería reflejarse en el número de operativos que se realizan allí, pues 171 incautaciones indican un divorcio entre discurso y realidad de quienes promueven la prohibición. Finalmente, llama la atención el poco peso que tienen las incautaciones realizadas en aeropuertos, terminales y muelles, más aún si tenemos en cuenta que Colombia va en camino de convertirse en un exportador regional muy fuerte de cannabis (tabla 12).

TABLA 12
Lugares donde ocurrieron las incautaciones de marihuana desde el 2015 al 30 de abril de 2019

	Registros	%	Cantidad (kg)	%
Vía pública	170.110	87,77	506.960,77	58,17
Aeropuerto/Terminal/Puerto	1.836	0,95	13.640,51	1,57
Vivienda/Apartamento	7.573	3,91	45.503,28	5,22
Establecimientos abiertos al público	397	0,20	1.884,49	0,22
Transporte público	354	0,18	5.466,75	0,63
Colegios/Universidades	171	0,09	17,29	0,00
Establecimiento comercial	1.145	0,59	12.985,09	1,49
Lugares deportivos	3.429	1,77	362,52	0,04
Oficinas públicas	791	0,41	5.439,35	0,62
Otros	8.011	4,13	279.259,45	32,04
Total	193.817	100,00	871.519,49	100,00

Fuente: elaboración propia con datos de GICRI (2017).

La situación que hemos descrito en esta sección es una de las caras de la guerra contra las drogas, una guerra que siempre estuvo planteada y que se ha desarrollado en contra las personas que las usan. Las cifras muestran que las autoridades privilegian las acciones micro sobre los usuarios, dejando de lado el hecho de que las incautaciones de grandes cantidades y la persecución de las finanzas criminales golpean las redes de microtráfico. Centrar los esfuerzos institucionales en el registro en vía pública, donde los agentes de policía requisan bajo criterios discriminatorios, no es eficiente ni para controlar el microtráfico o el narcomenudeo, ni para reducir el consumo. Dicho en otras

palabras, poner a los usuarios de marihuana en la disyuntiva de cárcel o centro de rehabilitación no contribuye a frenar el tráfico internacional de marihuana. Al final, el problema sigue siendo cómo controlar una economía criminal que cada día acumula mayor poder político y económico sin dañar las vidas de las poblaciones rurales y urbanas que se ven expuestas, ni tampoco de aquellas personas que buscan placer en el uso de la marihuana.

4. Mercados grises de marihuana: las oportunidades de la regulación

“Mercado gris de marihuana” es un concepto en formación que consideramos aporta a la construcción de una regulación que no solo se enfoque en la salud pública, en los derechos de los usuarios o en las empresas cannábicas. Suena difícil imaginar que las personas que participan en la comercialización de productos cannábicos están por fuera de la delincuencia y la criminalidad, y justamente ese es el reto que queremos abordar en este capítulo. El obstáculo para identificar cómo se define y quiénes hacen parte de este espacio ambiguo consiste en la ilegalidad misma. De acuerdo con el artículo 376 del Código Penal, es un delito introducir, transportar, exportar, llevar consigo, almacenar, elaborar, vender, ofrecer, financiar, adquirir o suministrar bajo cualquier título el cannabis y otras sustancias enlistadas. Por lo que es difícil que cualquier persona que comercialice algún producto de la planta no tenga la posibilidad de ser criminalizada. No obstante, en secciones de los capítulos 1 y 3 hemos realizado una descripción de las dinámicas de los grupos armados y las redes de microtráfico y narcomenudeo, para sentarlas como un primer criterio de distinción. Es decir, el mercado gris es una economía desarticulada de las dinámicas que desarrollan esas redes de comercialización de cannabis, aunque eso no quiere decir que estén absolutamente aisladas.

Una diferencia radical entre la economía gris y el mercado criminal es que en la primera no existen grupos armados interesados en la regulación de las transacciones a partir de la amenaza del uso de la fuerza. Tampoco una estructura organizada para cometer delitos, controlar zonas urbanas o rurales, con capacidad militar y poder de corrupción de actores políticos, en esencia, estructuras de control territorial. Los actores del mundo gris cannábico son diversos, pero no criminales, y en ellos podemos encontrar desde una relación amorosa con la planta hasta un interés de lucro y empresa. Por eso este capítulo va más allá de dar un concepto y se enfoca en mapear quiénes son esos actores grises y cuáles son sus intereses y actividades. Para lograr este

propósito, hemos sistematizado la información que recogimos en nuestra participación en la ExpoMedeWeed en el año 2017.¹ La observación se complementó con entrevistas realizadas a diferentes empresarios, usuarios y participantes de esa exposición. Justamente, este fue un espacio en el que vimos la complejidad de incluir en un mismo concepto gente tan diversa. Desde campesinos del norte Cauca que luchan por ser incluidos en el mercado de cannabis medicinal, hasta los dueños de los *Growshops* en Bogotá. De esta manera, el mercado gris es un espacio que recibe a quienes no están en la legalidad, porque no pueden superar los obstáculos que impone, pero que tampoco están ligados al crimen organizado.

¿Qué entendemos por mercado gris de cannabis?

Parece que la prohibición del cannabis no solo es capaz de generar una poderosa industria criminal que se alimenta de enormes ganancias, también, ha propiciado formas en que las personas se relacionan con la producción y la distribución al margen de las redes delincuenciales. El cultivo casero de cannabis, la aparición de una “cultura cannábica” y el establecimiento de redes de conocimiento alrededor del uso de los productos derivados de la planta son expresiones de ciertos sectores poblacionales que pretenden escapar de la prohibición oficial y se erigen como los actores de un mercado críptico que no cae en la criminalidad. Además, se posicionan como del lado correcto, sea por la sacralidad de la planta, la percibida inocuidad, o los significados políticos que se le otorgan. El mercado que describimos es un mecanismo de distribución de bienes y servicios relacionados con el cannabis y sus productos entre actores que se distinguen de los grupos delincuenciales por tres características.

En primer lugar, por carecer de una estructura capaz de dominar un territorio, maniobrar la aplicación de la ley y crear poder político, económico y militar a partir de los ingresos obtenidos por la venta de los productos cannábicos.² En segundo lugar, por estar ligados a una “cultura cannábica” que actúa como una institución regulatoria de los comportamientos y como medio de respuesta ante la baja disponibilidad de marihuana o inconformismo con las organizaciones que suplen a los usuarios urbanos (Belackova *et al.*, 2015, p. 298). Por último, los actores de este mercado ejecutan acciones, consciente

1 Agradecemos el apoyo y trabajo que nos prestó Federico Mejía; sistematizamos los *stands* a partir de unos criterios que se pueden consultar en el anexo 2.

2 No ahondaremos en este aspecto pues en el capítulo segundo se abordaron estas características de una manera general.

o inconscientemente, que pretenden reivindicar la planta, superar el estigma sobre los usuarios y reformar las estrategias que llevan a cabo los Estados alrededor del uso de cannabis y otras drogas –aunque lo último es objeto de debate–. La importancia de movimientos como el *Do it yourself* o “Legalícela usted mismo”, que abordamos más adelante, radica en combinar cultura cannábica y acciones políticas. Se podría decir que la segunda y tercera características son asimilables, pero la diferencia radica en que la segunda razón habla de la cultura cannábica como modelo regulatorio de abastecimiento, y la tercera la aborda como reivindicación social y política.

La cultura cannábica, concebida como ese cúmulo de significados que dan sentido a las acciones de los actores dentro del mercado gris, surge en el paradigma de la prohibición, se caracteriza por elementos propios del contexto específico y marca una línea de comportamiento que precede a los actores. Una comparación entre las legislaciones holandesa y checa da un ejemplo de ello. Para Belackova *et al.*, la flexibilización de la legislación cannábica en Holanda consolidó una vía de acceso segura, fácil y regulada, que minimizó los riesgos frente al autocultivo o la compra callejera, mientras que en República Checa, la falta de esta vía de acceso dio lugar a que el 60 % de los usuarios cultiven su propio cannabis o lo reciban gratis de un cannabiscultor urbano (2015, p. 307). Entonces, la cultura cannábica en los Países Bajos tiende a girar justamente alrededor del goce del uso en los *coffee shops* pues los usuarios están eximidos de los costos de transacción propios del mercado ilegal, mientras que en República Checa la tradición de *friends providing to friends*,³ sin estar desprovista de interés comercial, es impulsada por una mezcla de motivaciones solidarias, así como de razones de seguridad de amenazas del mercado ilegal y de las autoridades, centradas en la reducción de las transacciones para los usuarios de marihuana, e incluso, en la mejora de las variedades que se consumen (p. 308).

De esta manera, se consolidan comunidades –incluso en internet o en las redes sociales (Parra, 2018)– que agrupan a personas afines y terminan desarrollando no solo una red de distribución y conocimiento sobre la marihuana, sino un “código ético” para regular los estímulos económicos que surgen en la dispensación de cannabis de modelo cerrado o semicerrado. Es improbable que una persona que cultiva en casa pueda consumir el producto de 6 o 7 plantas –cada planta puede producir entre 200 y 400 g por cosecha–, así que muchas veces termina

3 Una práctica que tiene enormes consecuencias en la Unión Europea debido a que los usuarios frecuentes de drogas, aunque pequeños en número –con proporción entre el 5 y el 25 % en los países de la UE–, representan el 70 % del consumo de cannabis (Trautmann *et al.*, 2013, p. 7).

repartiendo a sus amigos o vendiendo a círculos cercanos. En este hecho puede o no haber un interés de lucro, sin embargo, este tipo de mercados cerrados sí involucran una forma de distribuir los productos de las plantas, ya sean en flor para fumar, en aceites o ungüentos, y eso puede generar beneficios no solo económicos a quienes cultivan, sino a intermediarios.

Leonardo Buitrago nos relató que al principio no supo cómo manejar el exceso de cannabis que estaba produciendo. En un primer momento comenzó a fabricar aceites para que su mamá y su abuela usaran en las articulaciones. De repente comenzaron a preguntarle por el precio de los aceites.

Yo me di cuenta que por ese lado también había un buen ingreso. Resulta que ella [la abuela] le recomendaba a una amiga y esta a la vecina, entonces ya empezó a ser pues nunca algo muy frecuente, vendía tres cuatro frascos al mes y eso era un ingreso considerable para mí, 70.000 cada frasco. Ahí me empecé a dar cuenta que tenía otro potencial.

[...] También está el otro lado, que pues todos mis amigos muy cercanos iban a mi casa y era lo mismo, “uy yo también estoy como cansado de tener que comprar cada tanto”, que además pues “después de lo del Bronx como que los precios se dispararon y a veces no es tan buena”, que “pereza tener que estar tratando con un *dealer* que es súper incumplido, cada vez me da menos”, entonces empezaron a decirme “véndame no sé qué”. Empecé, amigos muy cercanos que yo conocía de tiempo, a venderles también. Entonces ellos ya se volvieron me compraban, pero solo a mí, nunca les vendía más como de la dosis legal, a menos que fueron a mi casa. Por precaución. Y también digamos solo a ellos. Había gente, pues como digamos conocidos, amigos de amigos, pero no tan cercanos como... (Entrevista con Leonardo Buitrago, 13 de octubre de 2017, Bogotá D.C.)

Esta conformación de redes para la comercialización de pequeñas cantidades se fundamenta en la idea de que las transacciones se hacen entre amigos, en lugares privados e implican un importante grado de confianza que se desarrolla entre sus actores, lo que ya se había denominado anteriormente como mercados cerrados (May y Hough, 2009). Esta discreción es fundamental debido a que permite reducir los costos de transacción y garantiza la comercialización del producto. Asimismo, hay otras redes –esta vez virtuales– que permiten el flujo de información a través de grupos de Facebook, blogs y foros públicos en páginas de internet, que posibilitaron un “activismo online” que permitió decantar las acciones políticas, aprovechando el alcance organizativo que implicaron internet y Facebook. Así el “surgimiento del activismo y de la Comunidad Cannábica Colombiana (CCC) puede rastrearse en

la realización de la primera marcha cannábica del país” (Parra, 2018, p. 28), articulada alrededor de su grupo en Facebook.

También las redes han servido a los negocios, Ricardo Fajardo nos contó cómo internet y los foros públicos hicieron parte de su emprendimiento cannábico mientras estuvo en Chile.

La persona con la que hacía negocios en Chile, que es mi actual socio en la importación de pipas, él era el primero en llevar pipas a ese país. Ese *man* llamó la atención de mucha gente allá en Chile y como él necesitaba vender sus pipas empezó a meterse a foros de cultivadores. Cabe decir que la penetración del internet en Chile es como del 95 %, aquí va como en el 90 %. Entonces allá ya le llevan años luz a Colombia en eso de que ya te metías a foros, ahí ya conocí gente de autocultivo. Además, que empecé a probar otros tipos de marihuana, eso fue lo que me atrajo también. Conseguir una semilla era como ir a comprar droga, por esos foros uno hacía negocios, la primera semilla me costó como 10.000 pesos chilenos. (Entrevista con Ricardo Fajardo, 2 de noviembre de 2017, Bogotá D.C.)

Podemos concluir que el mercado gris de cannabis es una red de personas que comparten intereses recreativos, económicos o de conocimiento a través de flujos de información y de recursos, que escapan de la racionalidad criminal ligada al microtráfico o al narcomenudeo, que describimos anteriormente. A continuación, presentaremos una descripción general de los actores de este mercado, realizada a partir de las entrevistas con usuarios, miembros del movimiento cannábico de Bucaramanga, y de un análisis de *stands* en la ExpoMedeWeed.⁴

Los actores del mercado gris

Aunque en este espacio no hablemos de los cannabicultores indígenas o campesinos del norte del Cauca, es necesario considerarlos dentro de estos actores, de la manera como se describe su exclusión del mercado medicinal en el capítulo cinco. Esta asociación se realiza porque consideramos que los espacios grises son producto de la imposibilidad económica que representa la legislación sobre marihuana medicinal para incluir a los pequeños cultivadores.⁵ Con esto queremos indicar que otro de los rasgos de pertenencia a este mercado gris consiste en la exclusión del mercado legal de cannabis medicinal, pues en uso de la buena fe, muchos cannabicultores creyeron cultivar para dar insu-
mos a la industria naciente. Los otros actores han sido agrupados en

4 En el anexo 2 se encuentra más información sobre la sistematización que realizamos.

5 Así como producto de la dificultad para sostener redes de abastecimiento entre consumidores urbanos y productores rurales.

autocultivadores, empresarios cannábicos y movimiento cannábico. Sabemos que esto no agota las posibilidades de participaciones en esta economía gris, sin embargo, nos enfocamos en estos pues consideramos que son los más relevantes de acuerdo con las observaciones y entrevistas realizadas.

Al realizar la sistematización de los *stands* de la ExpoMedeWeed creamos 11 categorías⁶ para dar una forma a las actividades que estaban representadas, además de tres niveles de importancia en esa exposición considerando el tamaño del *stand* y la procedencia de los productos que ofrecía. Aunque el discurso de este evento estaba amparado en el uso científico y medicinal de la marihuana, la cantidad de publicidad y variedad de productos nos hace pensar que va más allá del simple uso terapéutico. La realidad es que, ante la prohibición del cannabis, la regulación medicinal ha sido una salida discursiva a la ilegalidad de las drogas. A partir de la delimitación del mercado medicinal se han hecho evidentes los espacios ambiguos de la no regulación del negocio, lo que lleva a las empresas dar un viso de legalidad al tomar como propio el uso permitido actualmente.

Autocultivadores

Los autocultivadores o cannabicultores urbanos son una gama de actores dedicados al cultivo casero de marihuana, amparados en el artículo 3 del ENE –o Ley 30 de 1986– que permite la tenencia de hasta 20 plantas de cannabis. Aunque existe un vacío legal sobre la posesión y el almacenamiento de semejante cantidad del producto, el hecho de que se dé en un contexto doméstico o de intimidad protege al cultivador. Las motivaciones para iniciar esta actividad tienen cierta similitud, comienzan con una persona adolescente que pasa de ser una usuaria ocasional a una frecuente y no logra acomodarse a la calidad y disponibilidad que ofrecen las redes delincuenciales. De las entrevistas con Leonardo Buitrago, Carolina Salazar y Ricardo Fajardo podemos deducir que los propósitos de producir la marihuana para su propio uso consisten en escapar de la dinámica del mercado ilegal. La motivación para que Leonardo Buitrago tomara la decisión de autocultivar fueron:

... yo dije quiero tener mis propias matas porque a mí no me gustaba comprar. Por lo costoso, por la dudosa procedencia en todo sentido. Uno sabe

6 Estas son: Growshop, indumentaria de consumo, servicios cannábicos, servicios medicinales, gran farmacéutica, alternativos, semillas de marca propia, insumos de marca propia, derechos de los usuarios, cultivadores y prestaciones de servicios de “soluciones cannábicas”. A lo largo del texto se describe cada categoría.

que esa vaina mal o bien está pues... si se la compra a cualquier persona en el centro o algo uno no sabe eso la sangre de quién tiene [en alusión a la violencia del cultivo y del tráfico], de dónde viene. Mejor dicho, no solo la parte social que me parece muy paila de que todo esto sea tan ilícito, el proceso y de que inevitablemente haya mucha gente que dependa de eso como desde la cadena, desde el primer punto del eslabón, básicamente como campesinos, pero de ahí en adelante se vuelve una vaina como súper turbia, súper oscura, súper mafiosa, súper paramilitar. (Entrevista con Leonardo Buitrago, 13 de octubre de 2017, Bogotá D.C.)

Ricardo Fajardo comenzó a cultivar cuando se mudó a Chile, y como desde los 14 años usaba cannabis de bajo costo, era impensable para él pagar el equivalente a 220 mil pesos colombianos al mes por fumar todos los días. Cuando se radicó definitivamente y se dio cuenta de que “ya se acabó la plata con la que compraba marihuana, me empiezo a dar cuenta que el mundo del autocultivo existe y es una necesidad, entonces ahí me meto, ahí empiezo con las primeras semillas” (entrevista con Ricardo Fajardo, 2 de noviembre de 2017, Bogotá D.C.). Para Carolina Salazar, la necesidad de autocultivo surgió de su experiencia en el Colectivo Trinchera Ganja, pues no solo aprendió a fumar allí, sino que conoció sus propiedades médicas, y luego de un viaje a territorios indígenas de Putumayo y el norte del Cauca aprendió a sembrar “las semillas de la marihuana que comprábamos en la Universidad” (entrevista con Carolina Salazar, 28 de enero de 2018, Cali), no solo para consumir sino para fabricar pomadas con diferentes yerbas medicinales.

A todos los autocultivadores les llega el momento de establecer redes de distribución debido a los excedentes que pueden tener en la producción de cannabis. De allí que la confianza y la seguridad de no llegar a ser criminalizados genera mercados cerrados entre amigos que limitan los daños y los contactos con la policía. Por supuesto, no siempre se logran evitar los daños y puede pasar que las personas terminen en la cárcel, como le pasó a Ricardo Fajardo, quien pasó casi cinco años preso en Chile por el cultivo de cuatro plantas de cannabis. Leonardo Buitrago también tuvo problemas con la policía, aunque no pasaron de una incautación de 10 g de marihuana que iba a comercializar con un amigo de un amigo.

Una vez le iba a vender a un amigo y le encontraron en la maleta. Le preguntaron si era para una enfermedad o si tenía permiso y se la quitaron porque respondió que era recreativa. Eran 10 gramos que iba a vender por 25.000. Precisamente no me pasó nada más graves porque he sido precavido, compartiéndole solo a un grupo pequeño de personas. Igual no solía cargar porque lo hacía en mi casa. Cuando llegué a tener la mayor canti-

dad de plantas tenía 13 y la producción era mucha que me tocaba repartir de alguna manera. (Entrevista con Leonardo Buitrago, 13 de octubre de 2017, Bogotá D.C.)

Este tipo de actores terminan por ser los transmisores del conocimiento alrededor de las técnicas para cultivar el cannabis. La mayoría de ellos ofrecen servicios, gratuitos o pagos, de asesoría para aprender a cultivar y mejorar la calidad de las flores producidas. La aparente falta de oferta de servicios cannábicos dedicados a este propósito específico, frente a la venta de parafernalia para el uso como tal, observada en la ExpoMedeWeed, puede ser desmentida al conocer las historias de los autocultivadores. En la práctica son estas personas las que terminan indicando de manera informal los cambios que deben experimentarse en la vivienda para soportar el autocultivo. Algunos empresarios ofrecen estos servicios, generalmente a personas que ven en este aprendizaje una inversión para futuras rentas, pero evidentemente son las relaciones más informales entre amigos las que más impactan el desarrollo de las técnicas de autocultivo.

Empresarios cannábicos

Todos los empresarios han tenido su momento de autocultivo, esa es una regla no escrita dentro del mundo de los negocios relacionados con el cannabis. Los negocios que hacen parte de esta franja son diversos, hay desde *growshops* hasta la ya mencionada asesoría en el cultivo casero. Lo que hace importante la participación de estos actores en el mercado gris es que son los receptores y emisores de información entre quienes producen y usan drogas, son básicamente los espacios comunes entre la gama de usuarios que compran aún en el mercado ilegal o entre quienes están incursionando en el autocultivo. La mayor parte de los *stands* de la ExpoMedeWeed estaban ocupados por empresarios cannábicos que comercializaban semillas nacionales y extranjeras –particularmente traídas de España y Holanda–, insumos para el cultivo, indumentaria para el consumo y venta de productos asociados al consumo como camisetas que defendían el cannabis o que marcaban una “identidad” con la planta.

Varios estudios realizados en Países Bajos sugieren que las tiendas dedicadas a la comercialización de productos para el cultivo de cannabis se convirtieron en un nexo importante entre los cultivadores, dueños de *coffee shops*, vendedores de esquejes de plantas, y actores que compran y vende la cosecha de las plantaciones (Belackova *et al.*, 2015, p. 303). Incluso, los dueños de los *growshops* establecen intercambios con autocultivadores para repartir solidariamente la cosecha. La

situación hizo que para el 2014, el 90 % del cannabis vendido en los *coffee shops* provenía del Nederwiet –región cannábica de Holanda– de cultivos ubicados bajo techo (p. 304). De esta manera, la producción doméstica y el abastecimiento de los *coffee shops* estuvieron dominados por cannabiscultores de pequeña escala en operaciones independientes de cultivo con producción de máximo 10 kilogramos.

Es claro que en el país las tiendas *grow* son una cadena de transmisión de información en la medida que ofrecen servicios a los otros actores del mercado gris, en donde sus insumos para el cultivo pueden posibilitar negocios legales e ilegales. La mayoría de los *growshops* de la feria se proyectaban como cultivadores de pequeña escala o autocultivadores para cannabis recreativo; así mismo, hay tiendas dedicadas a vender instrumentos para el consumo –pipas, vaporizadores, cueros, *boms* y *narguiles*–, que justamente aprovechan ese mercado alterno que se forma en torno a la marihuana, y venden productos al detal, no en grandes cantidades. La estética de estos lugares, atados a la cultura cannábica del verde y la bandera jamaicana, contrasta con la existencia de una gama variada de productos importados, que son absolutamente legales y que pasan por el control de aduanas sin ningún problema. Ricardo Fajardo nos relató que en el país se están importando cada seis meses al menos tres vagones repletos de papeles especializados para fumar y que se comercializan como pan caliente, lo que podría indicar que el uso de marihuana es mayor del que se está contando en las cifras oficiales. De la misma manera afirmó:

Hay mucho para donde crecer, solo en solo Bogotá podríamos ser 800 mil personas fumando baretta. Ahora vamos a que de esas 800 mil cuántas están dispuestas a vencer esa parte de decir “compro una pipa costosa”, entonces yo te puedo estar diciendo que mi público pueden ser 200 mil personas solo en Bogotá pa’ la tienda. O sea, yo nunca voy a meter 200 mil personas en este local, meto 20 y soy feliz si me compran varias pipas costosas al mes. Entonces hay mucho pa’ donde crecer. Mi proyecto es a 4 tiendas. Si tuviera plata y personal pondría 10, pero no estoy y tampoco quiero, quiero trabajar 5 años más y dedicarme a viajar. [...] Yo tengo dos en Cali, mi proyecto es pa’ 6 tiendas [proyectando abrir 3 tiendas en 2018]. (Entrevista con Ricardo Fajardo, 2 de noviembre de 2017, Bogotá D.C.)

Pero este ánimo de lucro de gran empresa no está presente en todos los empresarios cannábicos. En Cali tuvimos oportunidad de entrevistar a Carolina Salazar, una empresaria artesanal que se dedica a elaborar una crema con *anamú*, marihuana y coca, y otros productos como aceites para tomar y untar en la piel. Ella manifestó que este proyecto

... surgió como un proyecto productivo autónomo de una mujer cabeza de familia. Si no hubiese sido por eso yo no sé si lo habría tomado como

proyecto productivo. Yo tenía el deseo de estar en la casa y producir desde la casa, y tenía como esta mirada de las plantas y el saber apropiado. Entonces surgió la estrategia de comunidad autónoma familiar. Me fue muy bien, y logré varias solidaridades. Pues entonces se dio la facilidad de sacar el producto y hacerlo. Como creer que uno puede hacerlo. Y así surgió *Madre Monte*. Había aprendido a hacer la pomada en Putumayo, y la pomada funcionaba bien para las tías, para la mamá, para la amiga. Entonces vi que había una opción de trabajo y emprendimiento. Estuve como cinco años vendiendo solo la pomada. Madre Monte era solo esa pomada. (Entrevista con Carolina Salazar, 28 de enero de 2018, Cali)

Sin embargo, Carolina Salazar nos comentó las razones por las cuales decidió no aumentar la producción ni formalizar su emprendimiento. Básicamente fue el costo de la legalidad y el desgaste de realizar los trámites lo que la disuadió de intentar “legalizar” su actividad.

De todas formas, ella tiene otros ingresos y si en un principio vio en el cannabis una oportunidad de rebusque, ahora se dedica a otras labores. Por su parte, Carolina manifestó que el principal problema es que

... son productos que hasta el momento son ilegales. Por ejemplo, la hoja de coca es ilegal, solo los indígenas pueden producir cosas que tengan hoja de coca. Entonces ese tema me desanima a medirme a una empresa. No tengo el aval de un resguardo. Yo tengo un saber sobre la planta. Eso y que la regulación medicinal de la marihuana tiene como unas zonas nubladas, entonces, eso es como básicamente no me anima. Mucho papeleo, mucha plata y falta de tiempo. Yo no tengo tanto tiempo para hacer una empresa con estos productos. No me llama la atención. (Entrevista con Carolina Salazar, 28 de enero de 2018, Cali)

En las redes de empresarios cannábicos se fabricaban aceites y pomadas que a su vez son la única fuente de derivados terapéuticos para personas que encontraron en la marihuana alivio a síntomas de enfermedades debilitantes. Como resaltamos en el capítulo cinco, a través de estas dinámicas se generaron redes de aprendizaje y conocimiento entre autocultivadores, fabricantes, madres de pacientes con epilepsia, entre otros, redes que hoy están siendo debilitadas por una regulación que no los incluye. Para finalizar la descripción de los empresarios cannábicos debemos resaltar la opinión que tienen de las movilizaciones y las reivindicaciones que los activistas cannábicos desarrollan. Todas las entrevistas, y una parte importante de las observaciones realizadas en la exposición, arrojaron una clara relación pasada o presente entre quienes movilizan a los usuarios de cannabis y quienes tienen emprendimientos. La movilización social no da salario, y muchos de los empresarios que comenzaron siendo líderes del

movimiento han tenido que armar negocios con sus redes para llevar una vida. La reflexión de Ricardo Fajardo, luego de haber pasado por varios colectivos que reivindican la planta, es crítica frente a las exigencias de lo que él denomina activismo cannábico:

Muchas de las cosas del activismo que yo ya veo aquí no son conscientes dónde están parado y lo que se puede hacer. O sea, a todo digámosle no porque viene el Estado. Pero cuando te sentás con un “güevón” de esos, le explicás cómo es la ley aquí, se la comparás con otros países, ahí es como que recién dicen “ay verdad”. Entonces también veo que, no sé, estamos representados, sino por “viejos chirretes”. Faltan quizás esos liderazgos, sí, pero qué van a buscar esos liderazgos. Que no me venga a decir un líder que va a pelear pa’ que podamos salir a la calle a fumar. Yo no necesito eso, para eso pago casi 2 millones y medio de arriendo pa’ poder fumar donde trabajo y a quien me alquila yo le digo “no, pues yo soy consumidor de marihuana”. Entonces personas ya que podrían llevar un liderazgo como ese, [...] no van a ir a “ay límpieme un parque para ir a fumar”, no, yo puedo fumar en mi casa tranquilo. (Entrevista con Ricardo Fajardo, 2 de noviembre de 2017, Bogotá D.C.)

Movimiento cannábico

En Colombia, la escena del *rock and roll* fue el origen del movimiento por la liberación de las drogas en la década de los setenta. De acuerdo con Andrés Góngora, los antecedentes de la lucha por la liberalización de la marihuana en Colombia⁷ se dieron en Medellín durante festivales de *rock* protagonizados por nadaístas y *hippies* (Góngora, 2017, p. 233). El Festival de Ancón convocó a “fumar marihuana, hacer el amor y cultivar la paz y la hermandad”, en medio de una sociedad conservadora que comenzaba a ver el ascenso del narcotráfico como fuerza económica y social. Justo después del festival, los grupos rockeros de la ciudad reivindicaron a la marihuana a partir de un activismo libertario con ideas místicas sobre la planta, que se vio truncado ferozmente por la guerra que durante la década de los ochenta libró Pablo Escobar contra el resto del país.

Con este estallido de violencia, los paramilitares y el tránsito de los carteles a la producción de cocaína, los *hippies* y los místicos de la marihuana quedaron fuera del relato de la historia de la reforma a la política de drogas. Por lo menos hasta que, a finales de los años noventa, los

7 Esta trayectoria de la marihuana es única y específica a esta sustancia ilícita, pues no hay registros de una marcha por la cocaína, una reivindicación pública por el consumo de bazuco, una vestimenta asociada al uso de heroína. La narrativa visual, política y cultural solo ocurre en la droga ilegal de la marihuana.

movimientos cannábicos reclamaron no solo una desestigmatización del uso de la marihuana y de sus usuarios, sino soluciones a los problemas que la misma prohibición había generado. En 2005 se creó la Comunidad Cannábica Colombiana (CCC) con la intención de generar una cultura cannábica en la ciudad de Medellín, sin embargo, para ese año aún eran incipientes las manifestaciones públicas y la irrupción organizada de los usuarios de cannábicos en el espacio público. Medellín no ha sido la única ciudad que ha visto el surgimiento del movimiento cannábico. En Bogotá, a principios de 2002, estudiantes de la Universidad Distrital iniciaron reuniones informales en las cuales se debatía sobre el tema de las drogas y la convivencia en espacios públicos compartidos. Incluso llegaron a organizar “cannabitones”, que eran una serie de pruebas de habilidad física y mental antes y durante el uso de marihuana. También en Cali hubo reivindicaciones artísticas alrededor de las plantas prohibidas y para el año 2005 se consolidó un proyecto editorial denominado *Trinchera Ganja*, que se propuso publicar artículos para dar fin a la prohibición o al menos otras miradas sobre la coca, la marihuana y la amapola.

El movimiento cannábico en Colombia surge como una apuesta de sectores urbanos alternativos, articulados a las universidades públicas o a los parches de *rock*, y más adelante de *hip hop*, de las principales ciudades del país. Fueron ciudades como Cali, Medellín, Manizales y Bogotá las que permitieron visibilizar los reclamos de un grupo cada vez más grande de jóvenes por la superación del paternalismo en relación con el consumo de drogas. Este movimiento informal, que interactuaba a través de las incipientes redes sociales y los medios electrónicos de comunicación, fue gestando acciones concretas que desembocaron no solo en un reclamo por la libertad de la marihuana, sino de la libertad para vivir en una sociedad que toma la censura de las alegrías como modelo de organización social. Desde el foro “Las plantas no son como las pintan” realizado en Cali, hasta la creación y difusión de una cultura cannábica ligada a una visión estética, política y espiritual de la planta, el movimiento se comenzó a materializar en su misma diversidad.

El año 2007 es fundamental para entender el desarrollo de la historia de los movimientos cannábicos. Mientras en Medellín, luego de varios plantones y reuniones de colectivos estudiantiles, en diciembre se realizó la marcha por la marihuana patrocinada y gestionada por Olmes Ortiz, en Cali se organizó el primer foro “Las plantas no son como las pintan”, liderado entre otros actores por Trinchera Ganja. En los años siguientes se formó la CCC y se llevó a cabo la primera articulación del movimiento cannábico colombiano con la marcha mundial de

la marihuana en Medellín. De la misma manera, en Bogotá se formaron los colectivos Sí a la Dosis y Dosis de Personalidad, y se organizó una marcha de más de 2.500 personas que promovían el porte de la dosis personal de drogas.

Las marchas cannábicas se fortalecieron en el curso de tres años, producto de un trabajo, aunque desarticulado, de muchos colectivos, dirigido a la posibilidad de crear nuevas relaciones entre la sociedad colombiana y la marihuana. El carnaval cannábico de 2012, que se celebró el 5 de mayo en Medellín, el 11 de mayo en Cali y el 19 de mayo en Bogotá, fue la consolidación de un encuentro físico y virtual entre la mayoría de colectivos y activistas que desde ese entonces se empiezan a sumar en torno a la necesidad de dar fin a la criminalización y estigmatización de las plantas y sus usuarios en muchos espacios urbanos del país. El propósito de esta articulación fue escalonar las celebraciones por la marihuana y las plantas prohibidas.

Sin embargo, las tensiones y rupturas dentro del movimiento se hicieron latentes desde 2011 a partir de las relaciones que se gestaron con las instituciones. El estigma ha pesado en todos los escenarios, desde los académicos hasta los de la política pública. Muchos activistas cannábicos se sienten poco representados por la sociedad civil organizada que cree representar la voz de los usuarios; a su vez, la academia y los debates técnicos están formulados en un lenguaje ajeno al movimiento, saltándose lo que podría llamarse el “debate existencial” de las drogas, que para muchos marihuaneros es central en su relación con las plantas prohibidas. Durante 2011, el Ministerio de Salud promovió una serie de encuentros para abordar el problema del consumo de drogas en Colombia. Allí participaron integrantes del movimiento cannábico, incluyendo miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan temas relacionados con política de drogas. Desde cierto sector del movimiento cannábico se ha afirmado que este espacio fue excluyente, basado en la distinción entre activismo corporativo y activismo de base que defienden, y que convirtieron ese encuentro en un espacio de eventos de alto presupuesto y bajo impacto, sentido y continuidad.

El movimiento de reforma a la política de drogas en Colombia –del que hace parte Dejusticia, en su trabajo de incidencia– es otra cara de la moneda del movimiento cannábico. A medida que se han profundizado los debates en torno a la prohibición de drogas, las apuestas del movimiento cannábico han virado hacia la “autolegalización” y hacia una cierta apatía por la institucionalización de los espacios donde se discuten los temas de drogas. En el marco de coyunturas políticas particulares –proceso de paz con las FARC, con la política sobre drogas

como un capítulo de la agenda temática de dicha negociación— ocho años de un gobierno que, al menos en la narrativa, subrayaba el fracaso de la guerra contra las drogas, y el proceso de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) 2016, se configuró en el país un movimiento prorreforma a las políticas de drogas que no necesariamente respondía a la visión trascendental que algunos sectores cannábicos han declarado sobre la marihuana y las otras sustancias.

En la medida en que los movimientos cannábicos se identifican con la marihuana se han separado de organizaciones de la sociedad civil que promueven cambios que van desde los temas rurales y agrarios, pasando por la política criminal de drogas, cubriendo también la situación de salud de las personas que usan drogas en el país. El movimiento cannábico es presa de su misma diversidad interna, que le impide acciones articuladas más allá de los carnavales cannábicos. Esta falta de articulación obedece a factores históricos y coyunturales. En cuanto a lo histórico, el movimiento cannábico es en su mayoría “purista”, defiende a las personas que cultivan y usan exclusivamente marihuana, y procuran que la causa de la marihuana no se mezcle con otras sustancias consideradas más nocivas. Por su parte, el movimiento prorreforma se ha ocupado de las situaciones asociadas al cultivo, tráfico y producción del conjunto de las plantas declaradas ilícitas, en particular la coca, y en menor medida, de la amapola. De esta manera, los dos movimientos entienden al otro como excluyente. Por su parte, la coyuntura política nombra la marihuana como un problema en la opinión pública en episodios particulares —por ejemplo, el decreto de dosis mínima—, pero, por lo demás, la coyuntura parece estar más concentrada en una agenda pública “cocainizada”, inmersa en los retos de la implementación de los acuerdos de paz, y es esto a lo que el movimiento prorreforma le está prestando atención, dejando así de lado las causas relacionadas con la marihuana.

Además, hay en Colombia pocas organizaciones que se dediquen particularmente a los temas de consumo de sustancias psicoactivas, las cuales se pueden agrupar en dos categorías: aquellas organizaciones comunitarias dedicadas a la atención y el acompañamiento psicosocial a personas con consumo problemático de drogas, y aquellas organizaciones dedicadas a la atención y el acompañamiento al consumo no problemático —testeo de SPA, etc.—. Un ejemplo de estas distancias se puede ver en la celebración de “fumatones” o de la Marcha Mundial de la Marihuana, en las que no hace presencia ninguna de las organizaciones prorreforma. Por su parte, las organizaciones prorreforma

participan de otros espacios comunitarios y de activismo que no hacen parte de la agenda cannábica –por ejemplo, Divergentes y Apoye. No castigue–.⁸

8 “Apoye. No castigue” es una iniciativa de alcance global que promueve la reducción de daños y las políticas de drogas basadas en la salud pública y los derechos humanos. Liderada por el Consorcio Internacional de Política de Drogas (IDPC), tiene como momento culmen el Día de Acción Global, que tiene lugar el día 26 de junio, fecha que los gobiernos han aprovechado para hacer gala de “los avances” alcanzados en el ámbito del control de drogas desde un punto de vista muy represivo. El Día de Acción Global de la campaña desea reivindicar la narrativa de esa jornada y darle un giro. Así que, cada año, un creciente número de activistas en decenas de ciudades de todo el mundo se suman a esta excepcional y polifacética demostración de fuerza a favor de la reforma y la reducción de daños. Más información: <https://supportdontpunish.org/es/acerca-de/the-campaign/>

5. Limpiando a María: abrir el mercado para la marihuana medicinal en Colombia¹

¹ Este capítulo está basado en un artículo homónimo, con el que los autores participaron en el libro *Cannabis medicinal: una cuestión de derechos*, publicado por la Defensoría General de la Nación Argentina (Pereira y Cruz, 2019).

La regulación del cannabis medicinal en Colombia

no surgió de la movilización social o los colectivos cannábicos, tampoco de los pacientes y sus familias. Más bien, fue la combinación de un momento político, un discurso de reforma, una propuesta atractiva económicamente y la ausencia de polémica frente al uso medicinal de la marihuana. Durante la expedición de los decretos y las resoluciones, los actores locales e informales fueron excluidos –en el mejor de los casos tímidamente articulados– del proceso de regulación con base en principios del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes y sus distinciones entre lo permitido y lo prohibido. De manera que la reglamentación del cannabis se redujo a una apuesta para asegurar el acceso a los productos derivados de esa planta a través de grandes compañías especializadas en conocimientos farmacéuticos, con enormes inversiones económicas y propuestas de exportación de la materia prima, pero no surgió de la preocupación por una regulación reparadora, es decir, una regulación que buscara restaurar algo del daño de la guerra contra las drogas.

Con el propósito de delimitar los usos terapéuticos y medicinales² de aquellos recreativos, la regulación afirma la ciencia contra la charlatanería, el uso contra el abuso y al paciente contra el adicto. Discursos basados no solo en la preocupación por restringir la producción, la fabricación y el uso del cannabis a los fines médicos, sino en la necesidad de evitar el desvío al mercado ilegal. Estas nociones llevaron a la adopción de medidas dentro de la arquitectura del nuevo mercado, y desembocaron en la exclusión de una serie de actores que, sin pertenecer a grupos delincuenciales o estar regulados por las normas

2 Es importante aclarar que en este capítulo no abordamos cuestiones sobre la eficacia y los efectos medicinales o terapéuticos del cannabis. Sobre este tema existen documentos que dan un panorama actual de la evidencia científica sobre los usos medicinales del cannabis, por ejemplo: National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (2017).

de los carteles, llevan años cultivando y fabricando ungüentos, cremas o aceites de manera artesanal, para distribuir a personas que sufren afecciones o dolores que se pueden paliar con la marihuana. Al menos desde los años noventa existen redes de acceso a productos cannábicos que no podrían caracterizarse como criminales, más bien son tejidos de personas que habitan la ambigüedad de la balanza: la penumbra gris entre una ilegalidad irracional y una legalidad costosa.

La regulación supone que dar lugar a la gran industria permite controlar la producción, asegurar la sostenibilidad financiera del mercado y evitar los desvíos hacia usos no autorizados por el régimen internacional. Para cumplir tales expectativas promueve en muchos sectores lo que denominamos una “limpieza” de la marihuana. Así, el surgimiento de la industria en Colombia va de la mano de una higienización de las prácticas relacionadas con el cultivo, la cosecha y transformación de la flor de cannabis, que fundamenta las exclusiones de quienes llevan muchos años trabajando desde la informalidad. Lo que sugerimos es que son justamente estos mercados grises los que estarían mejor preparados para continuar, en la legalidad, articulando las redes de pacientes, médicos, transformadores, usuarios, cultivadores urbanos y campesinos, alrededor de la prestación de servicios de salud en condiciones de equidad para todos.

Para desarrollar estos aspectos, el capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, presentamos el momento político de la regulación y los actores relevantes. Después, detallamos los elementos generales de la regulación, el procedimiento y los costos de las licencias. En tercer lugar, describimos qué caracteriza a los actores del denominado mercado gris y por qué su exclusión es una estrategia de higienismo sobre la marihuana y las personas que han desarrollado redes informales de producción, elaboración de productos y distribución. Al final, damos algunas conclusiones sobre los errores y aciertos del proceso de regulación Colombia.

El momento político de la regulación

El gobierno de Colombia se tomó casi 30 años para regular los usos medicinales de la marihuana que estaban autorizados por el ENE – Ley 30 de 1986–. El artículo 3 de esa ley puso en cabeza del Ministerio de Salud la tarea de emitir una reglamentación para limitar el cultivo de plantas como la coca, la marihuana y la amapola a “los fines médicos y científicos”. La expedición de la reglamentación estuvo precedida por la discusión en el Congreso de un proyecto de ley presentado por el senador del Partido Liberal, Juan Manuel Galán, que

tenía como propósito reglamentar el Acto Legislativo 2 de 2009³ y “regular el cannabis medicinal” (Rangel, 2015), motivado por situaciones personales en las que vio que sus familiares cercanos recibieron alivio con este medicamento.

A finales de 2014, el proyecto de ley no contaba con el apoyo suficiente en el Congreso, así que la bancada liberal aplazó su discusión. Durante 2015, el trámite legislativo fue muy lento, y desde el inicio la discusión se centró más en los intereses económicos de los inversionistas de países como Canadá o Israel, que en los aspectos relacionados con la salud de los pacientes (Garzón y Bernal, 2016). En el entretanto, el gobierno de Santos, afanado por mostrar reformas a las políticas de drogas, expidió, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 2467 en diciembre de 2015, bajo el cual se otorgaron dos licencias de fabricación a multinacionales (Garzón y Bernal, 2016). Nunca se pudo establecer cuáles fueron las razones que motivaron al gobierno para emitir este decreto sin que hubiera terminado el trámite de la propuesta del senador Galán.

También es cierto que nunca se requirió de una ley que regulara el cannabis medicinal, pues la misma Ley 30 lo había autorizado desde 1986, y por eso la regulación emitida en 2015 tuvo toda la validez jurídica del caso. Al final, para ajustar la regulación a la ley expedida por el Congreso, el gobierno reemplazó el Decreto 2467 de 2015 por el Decreto Reglamentario 613 de 2017, creando un régimen de transición para aquellos procesos de licenciamiento que ya habían iniciado o finalizado bajo el decreto anterior.

La oposición a la regulación fue poca. Desde sectores católicos se recogieron firmas con las bancadas de dos partidos de derecha, el Centro Democrático y el Partido Conservador, en contra de la iniciativa, alcanzando 2.400 firmas (CitizenGo, 2014). Sin embargo, parece que la polarización en torno a la paz o al uso del glifosato para la erradicación de los cultivos de coca concentraron la atención de la opinión pública, y la marihuana medicinal no fue debatida ampliamente ni por los medios de comunicación ni por el Congreso. Lo cierto es que hay sectores conservadores y religiosos que ven en esta regulación una manera de abrir las puertas a la “legalización progresiva de la marihuana” (Aciprensa, 2015).

3 El Acto Legislativo 2 de 2009 fue una reforma al artículo 49 de la Constitución de Colombia, que agregó este párrafo: “El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto”.

Estas objeciones de los sectores conservadores y religiosos podrían deberse al hecho de que la reglamentación del uso con fines médicos y científicos del cannabis se enmarcó en un gobierno cuyo discurso abanderó campañas en pro de la reforma a la política de drogas en el ámbito internacional, con una narrativa en la que el presidente Santos llamaba a buscar maneras más inteligentes de enfrentar las drogas. Este discurso político tuvo eco en la escena multilateral, poniendo el tema en la agenda de la Cumbre de las Américas de 2012, y convocando a la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) de 2016. Además, fue simbólicamente importante el hecho de que el promotor de la regulación medicinal fuera el hijo de un político asesinado a manos del narcotráfico a finales de los años ochenta, apelando a una reforma a la política de drogas para disminuir la influencia de las mafias. Respecto a la oposición a estas medidas, Galán reclamaba: “no entienden que los asesinos de mi papá fueron las mafias del negocio ilegal del narcotráfico y todos sus aliados en el sector político. Una forma de derrotar esas mafias es legalizando para que les duela el bolsillo”.

Esta ausencia de disputa política en torno a la regulación medicinal llevó a los medios de comunicación a enfocar la narrativa en el “negocio cannábico”. La situación colombiana se presentó como “milagrosa”: de país en guerra, a ser uno de los primeros que abre sus puertas al cannabis medicinal (Faiola, 2018).⁴ Por supuesto, la ubicación geográfica que permite varias cosechas al año, el marco regulatorio y la fama que precede a la marihuana colombiana, hicieron confluír una avalancha de empresarios que llegaron al país para armar el negocio completo: desde las semillas hasta la exportación del producto terminado. En su presentación en la ExpoMedeWeed de 2017, Norton Arbeláez, reconocido empresario cannábico que impulsó la regulación en el Estado de Colorado, afirmó que el potencial de Colombia para el negocio radica en que “el clima y el horario hace que el precio de producción y de todo lo necesario para procesarla es equivalente al 10 % de lo que cuesta en USA o Canadá” (2017).

Desde 2014, el país entró en un proceso que lo llevó de una ausencia de debate sobre la marihuana, a la regulación completa de un nuevo mercado de medicamentos de cannabis. La velocidad como se planteó todo dejó por fuera a pacientes, médicos, transformadores, usuarios, cultivadores urbanos y campesinos. Más adelante caracterizaremos

4 “Tens of thousands of Colombians died in the U.S. —backed war on drugs. But after an official about —face on marijuana, Colombia is looking to exchange gun-toting traffickers for corporate backers in a bid to become the Saudi Arabia of legal pot” (Faiola, 2018).

brevemente algunos de estos actores. Esta transformación sucedió en paralelo a la implementación del proceso de paz, situación no menor si se tiene en cuenta que el Acuerdo Final de Paz crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Este programa, sin embargo, no contempla la marihuana medicinal como un posible cultivo de sustitución y, además, los cultivadores de marihuana para fines ilícitos no están siendo priorizados por este.

La regulación y el esquema de licencias

La Ley 1787, aprobada en 2016, regula todas las actividades, incluyendo la importación, la exportación, el cultivo, la producción, la fabricación, el licenciamiento, las condiciones de seguridad, la adquisición a cualquier título, el almacenamiento, el transporte, la comercialización, la distribución, así como el uso de las semillas de la planta de cannabis y de sus derivados. Involucra a los ministerios de Justicia, Salud, Agricultura y Defensa, y a agencias especializadas como el Fondo Nacional de Estupeficientes (FNE), el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos (Invima) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). El modelo está centrado en los medicamentos y, por tanto, se rige por estándares exigentes de seguridad y farmacovigilancia.

La regulación se presenta como un mercado viable para todos los actores interesados, pero lo cierto es que los requisitos para adquirir las licencias son muy altos en cuanto al capital y la infraestructura necesaria. De esta manera, aunque en la regulación hay menciones a los pequeños y medianos cultivadores y productores, en el sentido de constituirse en una opción de desarrollo económico y social para que estos actores se involucren en el negocio, el umbral de ingreso es muy alto y está modelado desde una perspectiva médica. El centro de la regulación está en garantizar medicamentos de estándar farmacéutico para los pacientes que se puedan beneficiar de este potencial terapéutico.

En general, la ley y los decretos balancearon las obligaciones que tiene el Estado colombiano en términos de derecho a la salud con los tratados de drogas —específicamente la Convención Única sobre Estupeficientes de 1961, artículos 23 y 24—. Esto explica que la ruta para acceder a las licencias se inicie por las autoridades de salud, con las licencias para fabricar derivados del cannabis. A partir de la expedición de la normatividad, Colombia solicitó a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE) un cupo enorme de cannabis para arrancar con el mercado medicinal. De 40 g solicitados en 2016, el país pidió 40,5 toneladas de cannabis en 2017. Lo mismo ocurrió con la resina, en 2016 el país solicitó 40 g, mientras en 2017 requirió 4 toneladas.

Para 2018, el cupo se mantuvo, y corresponde al 44 % del uso autorizado global, lo que equivale a una producción de 40,5 toneladas métricas de flor para ser transformadas en derivados para comercialización y exportación (Jelsma *et al.*, 2019, p. 8). Durante los dos primeros años de la regulación el país solicitó un cupo extraordinario, que superó ampliamente a Israel y Estados Unidos, que llevan varios años implementando cannabis medicinal (tabla 13).

TABLA 13
Cupos otorgados por la JIFE de 2016 a 2019, en kilogramos

	2016	2017	2018	2019
Canadá	55.546	67.290	0	0
Colombia	0,040	40.500	40.500	1.200
Israel	7.700	8.000	10.150	11.200
Italia	1.000	1.100	1.200	1.650
Macedonia del Norte	0	1.500	0	1.000
Reino Unido	9.436	95	0	6.773
Estados Unidos	200	33.500	33.472	150
Uruguay	0	0	212	7.206
Mundial	77.173	155.508	91.932	41.011

Fuente: elaboración propia a partir de información de la JIFE (2019).

Un proceso regulatorio como este no resuelve las enormes incertidumbres a nivel global de algo que jamás se había hecho antes, con una planta que aún carga estigma. No es claro, por ejemplo, el estándar de importación que asumirán los grandes compradores globales como Canadá, ni tampoco está confirmado si los otros países de destino a los que Colombia quisiera exportar abrirán su mercado a productos colombianos (Jelsma *et al.*, 2019, p. 8), de tal manera que se está ampliando un mercado sin tener certeza sobre la posibilidad efectiva de comercialización.

Ruta administrativa del cannabis medicinal

En esta sección nos concentramos en el Decreto Reglamentario 613 de 2017 y varias resoluciones ministeriales de los sectores salud y justicia para los aspectos tarifarios, procedimentales, administrativos y sancionatorios del régimen. Remarcamos la disparidad que existe para los

productores nacionales de semillas, para los cultivadores campesinos o indígenas y para los pequeños fabricantes.

En el Decreto 613 de 2017 se define que el cannabis psicoactivo es aquel con concentración de THC mayor al 1 %. El sector justicia queda a cargo de las licencias de uso de semillas y cultivo, y el sector salud es responsable de las licencias de fabricación para uso nacional y para exportación, y para investigación científica. Las licencias de fabricación comprenden: transformación, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de los derivados. Toda licencia tiene una vigencia de 5 años y se pueden renovar cuantas veces sea solicitado (tabla 14).

TABLA 14
Tipos de licencias para cannabis psicoactivo y no psicoactivo

Tipo de licencia	Destinación	Entidad que otorga licencia
Licencia de fabricación de derivados de cannabis para:	Uso nacional (el producto no puede ser usado para fines científicos ni de exportación). Investigación científica (no se puede vender; solo se puede exportar en las condiciones determinadas). Exportación (el producto se puede vender y exportar).	Ministerio de Salud
Licencia de semilla para siembra para:	Comercialización o entrega. Fines científicos.	Ministerio de Justicia
Licencia de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo para:	Producción de semillas para siembra. Producción de grano. Fabricación de derivados. Fines científicos. Almacenamiento. Disposición final.	Ministerio de Justicia
Licencia de cultivos de plantas de cannabis no psicoactivo para:	Producción de grano y semillas para siembra. Fabricación de derivados. Fines industriales. Fines científicos. Almacenamiento. Disposición final.	Ministerio de Justicia

Fuente: Ministerio de Justicia (2018a, p. 4).

Las semillas se pueden obtener a través del mismo cultivo y, en ese caso, no se necesita licencia. Se deben registrar ante el ICA, lo que

presupone que exista capacidad técnica a nivel de gobierno para caracterizar el material genético de lo que se estará cultivando en el país. Por lo pronto, se observa que los cultivadores tendrán pocas posibilidades de usar las semillas nativas. Esto se debe a varios motivos: i) pérdida de semillas nativas, por cuenta de la introducción de semillas de *creepy* por parte de los grupos ilegales; ii) alto contenido de THC de las semillas que hay en el país, lo que las hace inapropiadas para muchos usos médicos; y iii) altos costos para la caracterización de semillas. Al respecto, Alfonso López⁵ cuenta que, en el norte del Cauca, los campesinos perdieron las semillas nativas, pues en la ilegalidad se compraba a muy buen precio *creepy* y, así, las semillas que se usaban hace 20 años en la región fueron desapareciendo.

Sobre la fabricación de productos y su distribución a nivel nacional, el decreto crea dos mecanismos de distribución a pacientes: i) preparaciones magistrales: elaboradas en farmacia con las materias primas obtenidas por empresas que tengan la licencia de fabricación; ii) productos terminados: preparaciones obtenidas de un derivado del cannabis para venta en farmacias, con registros correspondientes ante entidades sanitarias. Se deberán vender bajo fórmula médica, con la posibilidad de que algunos sean de venta libre según su concentración de THC.

A fin de regular el comercio internacional, ese decreto reglamentario dicta que se podrán importar y exportar semillas, plantas y derivados de cannabis con los respectivos permisos. Esto significa un reto para los productores nacionales, pues el país todavía no tiene la capacidad técnica para certificar las semillas nativas, lo que significa una desventaja para aquellos productores que intentan entrar al negocio. Para ejemplificar este desbalance entre la capacidad nacional y la trayectoria semillera de otros países, cabe resaltar la presencia de empresas de semillas en ExpoMedeWeed. Las semillas fueron centrales en la exposición,⁶ pero la mayoría de los *stands* eran de marcas internacionales que promocionaron el evento en general, tales como VIP Seeds, Blimburn, Dutch Passion, Gea Seeds, Paradise Seeds, Mr. Hide Seeds.

Aunque la Ley 1787 de 2016 estableció que el Estado debe diseñar los mecanismos para implementar las iniciativas económicas del

5 Entrevista con Alfonso López, 31 de enero de 2018, Toribío, Cauca.

6 Las semillas provienen en su mayoría de Europa, en especial de Holanda y España. Es de resaltar que en la feria se encontraban al menos dos marcas de semillas nacionales, Breeders Seeds y Semillas de mi Tierra, que buscan explorar variedades desde Colombia y para el mercado interno. Sin embargo, en el mercado del cannabis predomina una genética impulsada y promovida desde Europa y USA, lo cual hace que el productor de semillas nacionales sea poco competitivo en el mercado internacional.

campesinado y los pueblos indígenas relacionados con el uso medicinal del cannabis, las medidas incorporadas en la reglamentación no garantizan la inclusión económica de estas poblaciones. La ley ordenó “proteger y fortalecer a los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal” e, incluso, tener en cuenta los programas de sustitución de cultivos ilícitos para promover “iniciativas encaminadas a la siembra, formalización y promoción de esquemas asociativos de pequeños y medianos cultivadores nacionales”.

En este sentido, el gobierno emitió el Decreto 579 de 2017, que estableció el “criterio de definición de los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal”, los cuales se definen como: “personas naturales que cuenten con un área total a destinar al cultivo de cannabis que no supere las 0,5 hectáreas”. Según campesinos cultivadores del norte del Cauca, en esta extensión puede haber una producción de aproximadamente cinco mil matas de marihuana. Para Rodrigo Calle, el tamaño determinado para clasificar a alguien como pequeño cultivador está acorde con la realidad:

Es normal esa medida. Si usted va a una finca cualquiera, el que más tienen sembrado tiene mil plantas. Porque el cultivo de marihuana, es un cultivo que necesita una dedicación, usted necesita plata para invertir. Entonces la gente no se arriesga con más de 500, 600 o 700 plantas. Usted no va a encontrar grandes extensiones porque el manejo es dispendioso. (Entrevista con Rodrigo Calle, 31 de enero de 2018, Corinto, Cauca)

Además, estas personas deben demostrar: i) la posesión de buena fe del predio donde pretendan desarrollar actividades, presentando declaración bajo gravedad de juramento; y la ii) la existencia de un protocolo de seguridad con condiciones diferentes a las generales, con mecanismos alternativos.

A partir de allí, las carteras de Justicia, Salud y Agricultura deberían dar asesoría técnica en alianza con los departamentos y las alcaldías. La principal ventaja que estableció el Decreto 579 fue que la asignación de cupos para esta población sería prioritaria sobre las demás asignaciones. Aquellos inscritos en el listado ante el Ministerio de Justicia podrán tramitar directamente licencias de cultivo con fines científicos, con el fin de caracterizar las semillas nativas, con apoyo técnico del ICA y Corpoica, para “realizar los estudios tendientes a la caracterización e inscripción en el ICA de las variedades naturalizadas y nativas”.

Como medida de protección para esta población específica, el Decreto 613 exige a los titulares de licencia de fabricación que transformen

“al menos un 10 % de su cupo asignado anualmente de cannabis proveniente de un titular de licencia de cultivo que corresponda a pequeño o mediano cultivador”. Los licenciarios podrán no cumplir este requisito si demuestran, mediante declaración juramentada, la imposibilidad de cumplirlo. Esto también es un riesgo para la efectiva participación de los campesinos, pues para los grandes empresarios será relativamente fácil no cumplir con el requisito, pues el proceso para una declaración juramentada es simple y solo requiere firmar un documento que sea autorizado por notario. Los pequeños cultivadores tendrían entonces que depender de la voluntad de las empresas para poder vender la materia prima.

De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 579 de 2017, es posible establecer esquemas asociativos entre personas naturales que se pueden tener en cuenta para otorgar las licencias de cultivos de cannabis psicoactivo y no psicoactivo, pero cada caso se evaluará de manera independiente, es decir, los miembros de la asociación deberán igual cumplir con los requisitos antes mencionados a título individual. Pueden perder la calidad de pequeños y medianos productores si dejan de cumplir las condiciones, por ejemplo, si amplían su terreno, lo que pareciera restringir el margen de maniobra, crecimiento y aumento de productividad e ingreso para estos campesinos. En síntesis, los campesinos y pequeños cultivadores solo pueden acceder a la licencia para cultivo sin poder hacer transformaciones.

Es importante detenerse en el asunto de las tarifas, ya que es la principal barrera de acceso a la industria emergente para pequeños y medianos cultivadores y productores. Estimando los valores a una tasa representativa del mercado entre pesos colombianos y dólares estadounidenses, en la tabla 15 se pueden observar los precios para cada licencia.

TABLA 15
Costos de las licencias para el mercado de cannabis medicinal

Tarifas por licencias de uso de semillas, cultivo, fabricación de derivados y exportación de cannabis medicinal		
Costo por licencia	Pesos colombianos	Dólares estadounidenses
Tarifa de evaluación: licencia de fabricación de derivados de cannabis para uso nacional, investigación y exportación.	137'811.000	47.521
Tarifa de seguimiento y control: licencia de fabricación de derivados de cannabis para uso nacional, investigación y exportación.	652'493.318	224.998

Licencia uso de semillas para siembra.	274'934.685	94.805
Licencia de cultivo de plantas cannabis psicoactivo.	961'935.462	331.702
Licencia de cultivo de plantas cannabis no psicoactivo.	328'316.951	113.213
Licencia de uso de semillas para siembra, o para cultivo de plantas de cannabis psicoactivo o para cannabis no psicoactivo en modalidad para fines científicos.	17'070.138	5.886
Total (cinco años)	2.372'561.642	818.125
Total (anual)	474'512.328	163.625

Fuente: elaboración propia con la información de los decretos de los ministerios de Justicia y Salud. TRM promedio de 2.900 pesos colombianos.

Este ejercicio nos permite concluir que, en caso de que una empresa quiera obtener todo el rango de licencias que le permitan usar semillas, tener cultivos de cannabis psicoactivo y no psicoactivo, y fabricar para uso nacional, para fines científicos y para exportación, el costo total de todas las licencias suma 2.372.561.642 de pesos colombianos, aproximadamente el capital de 818.000 dólares estadounidenses. Es claro que el ingreso a la industria requiere un capital muy alto para el momento de iniciar, y ello pone en desventaja a quienes, como los campesinos cultivadores de marihuana, o los pequeños y medianos fabricantes, tienen ingresos bajos o medios.

Con corte al 18 de febrero de 2019, el Ministerio de Justicia (2019a) ha expedido un total de 193 licencias para el uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional. De igual forma, al primero de abril de 2019 había 3.594 inscritos en la lista como pequeños cultivadores (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019b), pero solo 578 cuentan con licencia, adquirida a través de organizaciones que agremian a productores de ciertas regiones. A la fecha, el Ministerio de Justicia ha recibido más de 5.808 millones de pesos por concepto de trámite de licencias desde 2017, y si bien indica que estos fondos son destinados para la operación de la regulación, el mecanismo que crea la ley para monitorear su cumplimiento, Mecanismo de Información para el Control del Cannabis (MICC) aún no está en funcionamiento.

Esto significa que en Colombia hay 133 empresas con algún tipo de licencia. De ese total, 12 son empresas de pequeños y medianos cultivadores, 10 operan en zonas donde históricamente ha habido cultivos de marihuana, y seis cumplen con ambas condiciones. Esto quiere decir que, del total de empresas licenciatarias, solo el 13 % son empresas de pequeños y medianos cultivadores. Adicionalmente, según

reporte de Marijuana Business Daily, a mayo de 2019, solo cuatro⁷ de todas las empresas que detentan licencia han realizado registro de su cultivo, paso esencial ante el ICA para que las cosechas puedan ser comercializadas (Pascual, 2019). De esta manera, se puede observar que, a más tres años de la expedición de la regulación, son pocas las que han puesto en marcha acciones necesarias para sacar productos al mercado.

Regulación y barreras: limitaciones para los protagonistas de mercados grises

Es cierto que las regulaciones sobre medicamentos y productos fitoterapéuticos deben cumplir estándares de salud pública. Nadie debe consumir medicamentos o sustancias con fines terapéuticos que no tengan condiciones sanitarias de fabricación óptimas, o que puedan generar efectos nocivos en las personas. Imponer exigentes requisitos, no solo económicos, se justifica para salvaguardar la integridad de las personas que ingieren productos elaborados a partir de plantas. No obstante, la creación del mercado de cannabis medicinal ha implicado el monopolio del discurso científico, que sitúa en un rango de jerarquía superior a saberes occidentales con estándares de ciencia médica, sin dar valor a los saberes de actores que han sido clave en el desarrollo de los usos medicinales y terapéuticos del cannabis. Si en la actualidad podemos discutir los potenciales terapéuticos de esta planta, tema que falta por investigar con mayor profundidad, es porque existieron una serie de actores abiertos a la investigación y experimentación en un contexto de prohibición.

Aquí hay dos aristas de la situación. De un lado están las redes cannábicas que se formaron específicamente para dar servicios de salud con productos cannábicos y, por el otro, los campesinos que cultivan marihuana que veían en la regulación medicinal una oportunidad de entrar en la legalidad. Cuando hablamos de mercado gris en cannabis medicinal, nos referimos a todas aquellas personas que, sin estar licenciadas o autorizadas por la normatividad expedida por el Gobierno nacional, siembran, cultivan, cosechan y transforman la planta del cannabis con el propósito de distribuirla entre los actores de una red. Lejos de estar asociados con las dinámicas propias del crimen organizado, tienen un propósito lícito en los términos de las convenciones internacionales de droga: hacer uso medicinal y experimentación. Incluso

7 Estas son: Medcann, Clever Leaves, FCM Global y Santa Marta Golden Hemp (60 % propiedad de Avicanna).

a estas redes han estado articulados profesionales de servicios de salud que tomaron la enorme responsabilidad y el riesgo de administrar el medicamento y experimentar con algo que es ilegal.

Una red para acceder a medicamentos

Los clubes cannábicos, así como los cultivadores urbanos y rurales que comparten conocimiento alrededor de la marihuana, fueron la clave para que las familias de algunos pacientes de epilepsia y otras enfermedades tuvieran una oportunidad que las demás medicinas no vislumbraban. La experiencia de muchas madres cannábicas muestra que encontraron la medicina indicada para sus hijos cuando se acercaron a las redes cannábicas. En el panel sobre mujeres que cultivan cannabis en la ExpoMedeWeed, una de ellas dijo que “aprender a cultivar [había] sido una tarea difícil, que [había] emprendido de la mano de los cultivadores y jardineros”. Paradójicamente, la prohibición generó un empoderamiento de pacientes y familiares, así como redes de cultivadores, jardineros, pequeños fabricantes, madres, padres y pacientes. A través de estas redes se establecieron procesos médicos más cercanos que daban buenos resultados. Sin embargo, la cercanía alcanzada está en riesgo en el marco de una regulación que será acaparada por el mercado y su modelo farmacéutico.

[Los cultivadores y jardineros] son parte de nuestro equipo. Yo digo que todas las mamás conocen a quien cultiva. Ese es mi susto gigante, porque yo sé que cuando entren las farmacéuticas el cannabis se va a volver un medicamento más, que no vamos a saber quién lo hace, cómo lo hace, quién lo cultiva, y no vamos a tener ese privilegio de decirle a un cultivador, a un doctor, “vea no le sirvió usted me puede sacar con otra”, porque simplemente va a estar tan estandarizado que va a ser esto, y si no le sirve ya perdió. (Entrevista con Arturo Mora, 22 de enero de 2018, Bogotá D.C.)

La experiencia de Arturo, padre de una niña con epilepsia refractaria, ilustra bien una inversión de roles entre paciente/médico, evidenciando que, en el tratamiento con productos derivados del cannabis, las familias pueden llegar a tener roles más activos en la prescripción que los mismos médicos, y a través de ese conocimiento, logran mejorar la condición de salud de sus hijos e hijas: “[mi hija] lleva dos años sin convulsionar. Fuimos creando un protocolo con mi esposa, ensayando con una gotita, dos gotitas, y ese protocolo les ha servido a otros pacientes, no solo de epilepsia, sino de otras enfermedades” (entrevista con Arturo Mora, 22 de enero de 2018, Bogotá D.C.).

Pero en este proceso de administrar el medicamento y experimentar con algo que es ilegal, los padres también reciben malos tratos por

parte de los médicos quienes, ignorantes de los beneficios del cannabis, los acusan de “drogar” a sus hijos y de cometer actos irresponsables. Eventualmente, y después de ver los cambios positivos en estos pacientes, los médicos cambian de posición y se pueden volver, incluso, aliados de los padres

La neuróloga [antes] me sacaba llorando y me decía “su hija es una retrasada”. Aquí los médicos enferman. Y ahora en el último electroencefalograma de mi hija, la actividad física está normal. ¿Qué pasa? Que ya nos metimos dentro de la institución y le demostramos a los mismos doctores que esto sí funciona. (Entrevista con Arturo Mora, 22 de enero de 2018, Bogotá D.C.)

Por otro lado, los médicos están acostumbrados a procesos de pedagogía desde los laboratorios, pues

... cuando salen otro tipo de medicamentos casi siempre es el laboratorio el que se encarga de dar la formación y la educación. Desde seis meses antes el laboratorio inunda de literatura [científica], hacen sesiones académicas, explican las indicaciones, contraindicaciones, y presentaciones del medicamento. (Entrevista con Paula Rocha, 25 de enero de 2018, Bogotá D.C.)

Este proceso no se está surtiendo con el cannabis medicinal, y los profesionales tienen mucha incertidumbre sobre cómo administrar y dosificar un medicamento que no conocen. Así, los profesionales de la salud resaltan la necesidad de contar con jornadas de capacitación, especialmente para quienes están cerca de los pacientes que más serán beneficiarios con estos medicamentos. Se considera que la población de cuidados paliativos será una de ellas. En particular para los médicos paliativistas, que manejan medicamentos de control como los opioides, hay una necesidad de capacitarse en cómo administrar la marihuana, la interacción que pueda tener con los otros medicamentos, y la dosis en la que se debe prescribir.

Por otro lado, si bien la comunidad de médicos paliativos es en general receptiva y reconoce la necesidad de capacitarse para poder dar esta opción a sus pacientes, no es el caso de otras especialidades. En palabras de la doctora Rocha, “el resto de la población [de médicos] anestesiólogos, internistas, siguen viéndolo como una receta de la abuelita, y que no se le debe ver un nivel farmacéutico, no le ven mayor utilidad, sino que piensan que puede haber más daños” (entrevista con Paula Rocha, 25 de enero de 2018, Bogotá D.C.).

Para superar la distancia que hay hoy entre los médicos y el conocimiento del cannabis, es preciso que las necesidades de los pacientes vuelvan a estar en el centro de la medicina en todas las especialidades

susceptibles del uso médico de la marihuana. En el caso de la Paula Rocha, quien ha liderado procesos desde la medicina para facilitar el acceso y la disponibilidad a estos medicamentos, un momento clave fue conocer a las madres cannábicas, “que me volvieron a mostrar que los médicos podíamos ser de nuevo útiles. Hay una revaloración de la medicina y sus prácticas a través de efectos muy concretos. Todas son mamás, estas son personas que han buscado la medicina de sus hijas e hijos” (entrevista con Paula Rocha, 25 de enero de 2018, Bogotá D.C).

Encrucijada campesina: ¿pasar a la legalidad o quedarse con el narco?

Como resaltan Jelsma *et al.* (2019, p. 31), el *boom* del cannabis ha venido acompañado de una preocupación por las dinámicas de un mercado que parece favorecer los intereses de empresas con fines lucrativos del norte global, a merced de la exclusión del campesinado del Sur Global, ello sumado a unas barreras estructurales para que este campesinado se integre a los mercados legales. En este contexto, es casi inexistente la discusión sobre los estándares de derechos humanos a los que se debieran acoger estas empresas, teniendo en cuenta que operan en regiones con población indígena, afro, campesina, y que además están en contextos de pobreza. Esto incluye una imposibilidad en la práctica para que los campesinos participen de manera autónoma en el mercado, pues las estructuras dan pie a que sean contratados como mano de obra, mas no como dueños y líderes de los emprendimientos locales. Colombia no es el único país que refleja esta dinámica, es parte de un patrón más grande en el cual los países que por décadas han abastecido el mercado global de marihuana durante la prohibición, están frente a una amenaza muy real de quedarse por fuera del negocio en esta etapa de legalidad. Entre estos están México, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Marruecos, Sudáfrica, India, Nepal y Tailandia (p. 2).

La transición a la legalidad, que a primera vista es una promesa de la regulación para el campesinado que ha cultivado marihuana en las jurisdicciones donde esta ha avanzado, presenta dificultades debido a la combinación del legado de la criminalización, sumado a las barreras administrativas y legales para ingresar al mercado (Jelsma *et al.*, 2019, p. 10). En el norte del Cauca⁸ donde se cultiva la mayoría de la marihuana que se produce en el país, no se sabe con exactitud cuántas hectáreas hay o cuántas familias viven del negocio, sin embargo, la región tiene más de 500 km² en alerta por posible presencia de in-

8 El departamento del Cauca queda en el suroccidente colombiano y la región donde se encuentran los cultivos de marihuana incluye los municipios de Caldono, Caloto, Corinto, Miranda y Toribío.

vernaderos para producción de marihuana (UNODC y Gobierno de Colombia, 2017, p. 116).⁹ Cuando llegó el *boom* de la marihuana medicinal, hace tres años, se pensó justamente que uno de los principales retos del avance en la implementación de la regulación era la participación efectiva de pequeños y medianos cultivadores en el mercado emergente, una población que recurre al comercio ilegal de marihuana en condiciones de pobreza y violencia. El caso colombiano es solo uno de tantos escenarios donde los cultivos ilícitos han sido una red de protección y seguridad, un salvavidas, si se quiere, ante la ausencia de actividades económicas viables que den suficiente sustento (Jelsma *et al.*, 2019, p. 11).

En 2016, en momentos posteriores a la expedición de la ley, los ministros de Justicia y Salud hicieron una reunión en Corinto (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016), municipio históricamente productor de cannabis, para socializar el proceso de regulación en el que prometían serían los campesinos los principales beneficiados. Sin embargo, las cosas han sido diferentes. Desde 2015, cuando se empezaba a visibilizar la eventual regulación, esta región ha recibido una avalancha de turismo, empresarios, gobierno e investigadores interesados de distintas maneras en cómo se va a desarrollar la industria del cannabis medicinal. Muchos llegaron haciendo promesas, especialmente la industria, pues es claro que debido a que la regulación exige que se deba comprar al menos el 10 % de la materia prima a pequeños y medianos cultivadores, estas deben garantizar proveedores. Pero los campesinos no quieren ser proveedores, sino contar con autonomía en una industria propia, que les permita incorporar los conocimientos que ya han desarrollado en los años que llevan cultivando, cosechando e, incluso, transformando la marihuana.

De otra parte, los inversionistas entraron al país especulando sobre las posibilidades de negocio, con poca sensibilidad sobre lo que implica cultivar marihuana en Colombia, en un contexto de construcción de paz y finalización de un conflicto armado interno prolongado y doloroso. Tampoco anticiparon que las condiciones no estarían inmediatamente dadas para un cultivo de estándar orgánico, que sirviera de insumo para productos farmacéuticos. Al encontrarse con estos retos, varias empresas han preferido tener sus propios cultivos, en lugar

9 A nivel global, tampoco existen estimados del número de campesinos que dependen del cultivo de marihuana, pues son datos que ni los países ni la UNODC se ocupan de documentar (ver Jelsma *et al.*, 2019, p. 11). Esto implica que, en contextos de aumento de jurisdicciones que regulan el cannabis medicinal, no es claro cuál sería la potencial población rural que pudiera abastecer el mercado y ser beneficiaria de esta transición a la legalidad.

de optar por abastecerse de la producción de pequeños y medianos cultivadores, empleando unos cuantos jornaleros para cumplir con la norma del 10 %. En lugar de promover alianzas entre campesinado y empresas para cumplir con los estándares y las normas, las empresas han optado por privilegiar la ruta más sencilla, que es la que excluye a los actores históricos de este mercado (Jelsma *et al.*, 2019, p. 6).

El involucramiento de estos sectores rurales, donde habitan tanto poblaciones indígenas como campesinas, demostrará hasta qué punto la regulación implementará un modelo justo y equitativo con quienes han sido históricamente protagonistas del negocio. En este contexto, con retos socioeconómicos, territoriales y organizativos, la regulación de la marihuana medicinal debe ser una solución, y no amenazar con avivar nuevos conflictos. El *boom* de la marihuana medicinal propició procesos asociativos entre las comunidades. Don Alfonso habla de al menos tres asociaciones de cultivadores en el norte del Cauca, con un aproximado de 200 personas por asociación. A febrero de 2019, solo en el departamento de Cauca había más de 410 productores inscritos en las listas de pequeños productores del Ministerio de Justicia con licencia, que pertenecen a 19 organizaciones. De todas formas, más de 1.843 productores registrados allí mismo aun esperan la licencia para poder comercializar con las empresas.

En la relación con los empresarios, además, se han presentado excesos hacia los cultivadores, pues algunos han ofrecido solo reconocer el 3 % del total de las ganancias a los campesinos, y no solo eso, sino que además son empresas que comercializan sus productos con el sello de “producto indígena”, ante lo que don Alfonso reclama: “nos están explotando y utilizando, y explotando el nombre” (entrevista con Alfonso López, 31 de enero de 2018, Corinto). La relación con las autoridades ha sido la construcción de confianza, pues al inicio había cierto rechazo a reconocerlos como interlocutores, pero crecientemente es más fácil tener un acercamiento. En ese acercamiento reivindican el conocimiento que tienen y reclaman su derecho a ser parte del proceso de hacer legal lo que por años ha sido símbolo negativo de la región. Don Adolfo, al llegar a un ministerio, llevó sus productos y les dijo: “esto es un delito para ustedes, pero para mí no, en mi territorio estoy dando y regalando vida” (entrevista con Alfonso López, 31 de enero de 2018, Corinto).

Para concluir, hay muchos campesinos e indígenas en el norte del Cauca que ven en la regulación unas buenas posibilidades, pues, como dice don Alfonso: “Nosotros hemos visto resultados [de nuestra medicina] y por eso queremos estar en la legalidad. Ser transparente con el Estado. Tener el registro Invima” (entrevista con Alfonso López, 31 de

enero de 2018, Toribío, Cauca). Pero también hay muchos otros que, a falta de recursos y capacidad técnica para integrarse al mercado, sin un espacio para pasar a la legalidad, seguirán vendiendo su producción a los carteles.

En conclusión, la regulación del cannabis medicinal en Colombia se explica por liderazgos aislados de los cuales no hizo parte la sociedad civil interesada, de manera tal que se cuenta con un marco regulatorio que no se ajusta de forma precisa a las necesidades de algunos actores clave, a saber: pequeños cultivadores, pequeños fabricantes y pacientes/familiares. En este contexto, el reto de la implementación reside en que la integración de estos actores parta del reconocimiento del saber que tales sectores han acumulado a lo largo de los años, de las prácticas de cura y remedio que han logrado y del conocimiento que tienen sobre la planta. De hecho, esos son conocimientos de los que la institucionalidad colombiana adolece. Al incorporar a estos actores desde su experticia se protegen las redes de cuidado y medicina, y se potencian las posibilidades para contar con medicamentos de buena calidad, que cumplan con incluir a quienes históricamente han sido excluidos por la ilegalidad. En nombre de higienizar la marihuana, se está desconociendo el acumulado de saberes que hay en los usos medicinales y terapéuticos.

La regulación de la marihuana medicinal debiera ser el mecanismo para integrar a aquellos que han pervivido en zonas grises o en la ilegalidad. Para quienes vivieron en esos limbos –pacientes, padres y madres, cultivadores, transformadores– la legalidad representa un reto costoso, pero es un reto que muchos están dispuestos a asumir, pues los beneficios de garantía de medicamentos de mejor calidad, o ingresos que no dependan de los carteles con su inseguridad asociada, son suficientes para asumir los costos que implica pasar a la legalidad. Por ejemplo, para don Alfonso, “por el narcotráfico hemos sido muy perjudicados. Por estas dos plantas¹⁰ este territorio fue un campo de guerra entre la guerrilla y el Estado”; y, en este sentido, pasar al mercado legal de la marihuana medicinal representa, para él, una oportunidad de mejorar sus condiciones de seguridad.

10 El entrevistado se refiere a la coca y la marihuana.

6. Conclusiones y recomendaciones

La regulación llegará, pero ¿sobre qué cimientos?

El laberinto de la prohibición del cannabis está hoy lleno de desvíos y bifurcaciones hacia posibles caminos de regulación, sea para uso medicinal o uso adulto. La pregunta no es, entonces, si habrá o no regulación de marihuana en Colombia, sino “cómo” será y sobre qué cimientos socioeconómicos se va a construir. A nivel internacional habrá más y más deserciones “blandas” frente a la prohibición global y el llamado consenso internacional sobre la política de drogas. En la actualidad hay enormes intereses económicos que comienzan a empujar los cambios, además de movimientos sociales que reivindican los derechos humanos de muchas poblaciones relacionadas con las sustancias prohibidas. Así, hay un clima de especulaciones, anuncios y promesas que señalan la regulación total del mercado, tanto en Colombia como en el resto del mundo. Dado que el cannabis es la prehistoria de nuestro narcotráfico como fenómeno nacional, el momento y las formas son de la mayor importancia en el contexto nacional. De manera que, si la regulación quiere tener un alcance transformador, los principios políticos, económicos y sociales –incluso tributarios– sobre los que se cimiente deberán atender las consecuencias de la guerra contra las drogas, así como las exclusiones históricas de usuarios, territorios y poblaciones.

El panorama no es del todo incierto, pero tampoco es muy alentador. Los desarrollos en el país frente a la regulación del cannabis medicinal propician serios cuestionamientos sobre el alcance reparador e incluyente de este avance legislativo, así como su posibilidad de propiciar sinergias entre la implementación del Acuerdo Final de Paz y el momento regulatorio. Pero como todo proceso social, la disputa en este campo por un modelo basado en la justicia social y los derechos humanos sigue abierta, y por ello se debe seguir incidiendo en el proceso.

La reforma a la política de drogas se ve atravesada por otros procesos sociales de los que depende, para su provecho o desgracia. De esta manera, avances en materia de investigación, desarrollo científico,

derecho a la salud, salud pública, desarrollo rural y agrario, construcción de paz y enfoques diferenciales para poblaciones étnicas son elementos que subyacen a una buena –o mala– regulación. De poco servirá un mercado legal y regulado para la marihuana si el campesinado sigue sin tener acceso a tierras, a comercialización de sus productos. Tampoco tendrá una utilidad si como país seguimos limitados en la capacidad de desarrollar investigación y ciencia sobre nuestras variedades de la planta, si la persistencia de dinámicas de conflicto armado en zonas rurales limita la participación de poblaciones indígenas en el mercado regulado, o si, en definitiva, el mercado es cooptado por actores internacionales con poca participación de actores nacionales. Así, la regulación no es una varita mágica que soluciona todos los problemas del país, es la cuota inicial de un largo proceso de garantía de derechos a diversas poblaciones.

El debate sobre las formas que tomará la regulación no es, entonces, solo un debate acerca de la sustancia de los viciosos del parque, o sobre la realización de las promesas de un fin de la guerra contra las drogas. Estas formas de un mercado regulado, desarrolladas bajo principios de derechos humanos y justicia social, tienen el potencial de construir caminos democráticos e igualitarios, con vocación reparadora, y que de paso pongan fin a la guerra contra la marihuana. A lo largo del texto hemos defendido la necesidad de este enfoque transformador que puede tener la regulación, a partir de un análisis de la marihuana en su contexto histórico y normativo, y de caracterizar los actores de diferentes mercados –ilegales, grises e ilegales–, que incluso son intrínsecamente heterogéneos.

La historia de la marihuana en Colombia es la historia de la guerra contra las drogas y del papel de las élites nacionales al acogerse a una guerra internacional. Lo que empezó como un emprendimiento de redes locales –la bonanza marimbera–, que a partir de experticias previas para la ilegalidad ampliaron el negocio alcanzando niveles altos de riqueza, y también protagonismo, se transformó en quizás el gran emprendimiento nacional: el narcotráfico. Las élites colombianas acogieron con beneplácito la prohibición, sentaron las bases normativas para aplicarla y posicionaron al país como un inevitable protagonista de la lucha contra las drogas. Esto, sin preguntarse nunca por los factores estructurales de índole socioeconómica y cultural que hicieron de la ilegalidad algo generalizado en vastos sectores del país. De esos primeros inicios, al desarrollo posterior del crimen organizado, cabe señalar la diversidad y mutación del mercado, en paralelo al endurecimiento de la persecución a usuarios de marihuana, cuyo legado de

castigo es un daño que eventualmente el país tendrá que reconocer y asumir como un error.

Así como hubo redes de ilegalidad, criminalidad y violencia asociadas de distintas maneras con actores de la insurgencia, o actores de la violencia armada, la marihuana también tiene otra cara. Mientras la guerra contra la *ganja* arreciaba, en redes subterráneas y muy silenciosas se tejían distintas articulaciones entre activistas, pacientes, familiares, curiosos, terapeutas y profesionales de la salud. En estos círculos se partió de la premisa de que la planta tiene distintos efectos y poderes: de sanación, de disminución de síntomas, de placer menos riesgoso que otras sustancias psicoactivas o de acompañamiento ritual. Estas redes, que no eran plenamente ilícitas, pero tampoco plenamente legales, son las que hoy, en medio de los debates de los modelos de regulación, enfrentan mayores dificultades para insertarse en el capitalismo cannábico.

Ese capitalismo cannábico aterrizó en Colombia en 2016, con la expedición del marco regulatorio para la marihuana medicinal. En su momento parecía osado, pero en últimas siempre fue una opción válida en el marco de las facultades que dan las convenciones internacionales para el uso médico y científico de las sustancias clasificadas, pero solo pareció legítima y viable con las diversas olas de regulación similar en otras jurisdicciones, sumado al discurso prorreforma del gobierno de la época. La regulación medicinal y su implementación en Colombia adolece de vocación reparadora o incluyente; aun cuando el marco normativo dispone medidas para la inclusión de pequeños cultivadores –los campesinos y las campesinas que vivieron el rigor de la guerra– en la práctica están atrapados entre las barreras monetarias y sanitarias para entrar al mercado, y la presión de empresas internacionales gigantes que los quieren absorber como peones. Las lecciones que a pocos años de este experimento han quedado deben ser una seria cautela para cualquier otro intento de regulación, de cualquier sustancia declarada ilícita en el país.

Lo mencionado en este libro pretende propiciar la discusión sobre modelos distintos a la prohibición y a la guerra contra las drogas. Los costos son muy altos, y el objetivo que supuestamente persigue –un mundo libre de drogas– es imposible de lograr. Las lecciones de otros países en sus procesos regulatorios y del mercado de la marihuana medicinal acá en Colombia deben orientar con alerta y cautela la manera como se diseña la regulación, el manejo de expectativas, y las posibilidades y los riesgos que conlleva. Cerramos este libro con ideas para la regulación desde una perspectiva de derechos humanos, comercio

justo, inclusión de los actores del denominado mercado gris y criterios de salud pública. La mayoría han sido planteadas por la sociedad civil.

Los principios y cimientos de una buena regulación

Es necesario partir del hecho de que una regulación de cannabis es la única forma de prevenir “la desviación del cannabis medicinal hacia usos no-médicos es desarrollar regulaciones simultáneas y ajustes específicos para todos los tipos de usos” (Riboulet, 2019, p. 37). De esta manera, los países pueden regular el uso adulto y la posesión del cannabis para usos no médicos o para propósitos no científicos, incluso garantizando el régimen internacional y sus propósitos relacionados con la salud global y el bienestar, acceso y disponibilidad para propósitos médicos y de investigación, y prevención de riesgos asociados al cannabis. Lo anterior, bajo el entendido de que la regulación del cannabis debe estar basada en el deseo de hacer efectivos los derechos humanos, las políticas seleccionadas deben tener apoyo público y ser decididas a través de procesos democráticos nacionales y regulares, no representar una desventaja para otros Estados y una política de desincentivación del uso (p. 36). La regulación no puede significar solo la exclusión de la marihuana de lo que se percibe como “droga”, sino que se debe cuestionar esa misma lógica de “las verdaderas drogas” (Romani, 2017, p. 65).

El Estado se enfrenta, con experimentos como este, al reto de regular el placer que produce una sustancia como la marihuana. La industria del alcohol propone algunos modelos, pero con serias dificultades aún. Como muestra Szalavitz al analizar el experimento en Nueva Zelanda, regular sustancias cuyo único fin es generar placer genera dilemas éticos frente a qué tan restrictivo o libertario se debe ser (2016, pp. 240-245). De una parte, es responsabilidad del Estado garantizar seguridad a sus ciudadanos, teniendo en cuenta los riesgos de los comportamientos, pero de otro, las restricciones no pueden ser tales que desincentiven la integración a un mercado regulado. Al final, la regulación se volverá una tarea tediosa de burócratas, llena de detalles, minucia y operatividad. Pero las premisas que fundamentan esa burocracia deben estar permeadas por principios que permitan la garantía de los derechos humanos por encima de los intereses corporativos de este mercado.

La manera de abordar el denominado abuso de sustancias no se puede limitar únicamente al aspecto de la salud pública, sino que se deben tener en cuenta factores socioculturales, educativos, de desarrollo social, económicos y medioambientales. En este sentido, se deben crear estrategias que vayan más allá de la producción y comercialización del

cannabis; en general, se requiere una discusión pública que eduque a la población sobre el consumo, particularmente acerca de la diferencia entre consumo problemático y uso recreativo. Aunque la investigación desarrollada por Calderón *et al.*, se enfoca en el cannabis medicinal, vale la pena resaltar que aumentar la información adecuada sobre la marihuana permite hacer frente a la disminución de la percepción del riesgo frente a su consumo (2021, p. 9). En definitiva, la mejor acción que se puede hacer desde el Estado para prevenir los daños que pueden causarse en el uso de sustancias que dan placer es la información transparente y la manera de reducir los riesgos.

El modelo de la regulación

En este contexto es necesario un marco institucional robusto, que permita la coordinación interdisciplinar de los asuntos que se intersectan en este tema, desde comercio exterior, investigación y desarrollo, salud pública, salud mental, desarrollo rural y medicina (Newsom *et al.*, 2015, pp. 21-23). Contrario a los errores del laberinto de la prohibición, que pretendía abordar el asunto de la marihuana solo desde fuerzas policiales y militares, el horizonte de la regulación habrá de ser precisamente lo opuesto, y tomar consideraciones desde el conocimiento comunitario, científico y social, para responder a los retos de regular el placer.

La elección del modelo más apropiado se debe vincular a un proceso participativo que convoque a la comunidad científica, a las instituciones competentes y a los sectores interesados de la sociedad colombiana. La discusión no puede dejar por fuera el mercado gris de cannabis y las prácticas artesanales y ancestrales que implican su uso medicinal. Para la regulación del mercado de cannabis medicinal hay elementos centrales en la discusión como “la publicidad, prevención, calidad y potencia, precios y mecanismo tributario, cláusulas de expiración, sanciones o institución encargada de implementación del marco regulatorio” (Garzón, 2014, pp. 5-6).

En la actualidad no tenemos certeza de qué modelo sería más conveniente para Colombia. Existen dudas acerca de si debería ser un monopolio estatal o un marco regulatorio en el que participen empresas y personas con mayor libertad. Para Do Campo, un monopolio

... artificial del Estado sobre el mercado de cannabis que permite la competencia entre empresas únicamente al momento de la licitación para la producción no se traduce necesariamente en una regulación efectiva ya que genera posibilidades para la colusión de las firmas más poderosas con

el fin de beneficiarse en el proceso de licitación, afecta a los consumidores y puede ir en contra de los mismos intereses del Estado. (2017, p. 31)

Esto se podría compensar con acciones afirmativas que logren el reconocimiento de diferentes vías para acceder a la marihuana –clubes cannábicos o permitir el autocultivo– o para incluir a ciertos sectores que no podrían competir por las licencias en un escenario de “libre mercado”.

De otro lado, está el reto de encontrar equilibrios entre cuatro elementos: los impuestos, los demás elementos de una regulación que inciden en el precio final, el propósito deseado de sustituir el mercado ilegal y la importancia de desincentivar el consumo (Romaní, 2017, p. 70). De hecho, el modelo uruguayo establece controles graduales entre el mercado regulado –máximos controles–, los clubes cannábicos –controles medios– y el autocultivo –controles moderados–. Esta lógica se basa en el impacto de cada segmento en otras personas, de manera que mientras en el mercado regulado se imponen límites en el proceso de producción y comercialización, el derecho al consumo individual se restringe a partir de criterios como el límite de acopio o del número de plantas cuando haya autocultivo, y el consumo público sigue el modelo del tabaco y es prohibido solo en circunstancias de riesgo (p. 71). Como la entrada de los mercados regulados de cannabis puede dar lugar a un aumento del uso, es importante considerar impuestos que alteren el precio final del producto. Se deberían conjugar los nuevos costos de producción –más bajos con la regulación– con los impuestos, para definir una demanda más controlable (Do Campo, 2017, p. 33). Esto sin dejar de considerar que los mercados ilegales de marihuana podrán imponer precios más competitivos con el propósito de no perder la compra.

La regulación y los mercados paralelos

Similar a la experiencia uruguaya, será muy difícil que todo el mercado de uso recreativo sea absorbido por un mercado legal, de manera que la regulación en un país como Colombia debe anticipar y gestionar los riesgos de mercados legales e ilegales en coexistencia. Varios expertos coinciden en recomendar que los primeros momentos de la regulación se realicen desde modelos restrictivos (Transform y MUCD, 2015, pp. 51-52), lo que implica que habrá un control importante al acceso a la sustancia, sea a través de precios, registro, impuestos u otros mecanismos, de manera que “arrebatarle” clientes al mercado ilegal no será una transición automática. Las medidas contenidas en la regulación pueden promover que más personas quieran estar en el mercado

legal, por ejemplo, a través de un portafolio suficientemente amplio de abastecimiento –clubes cannábicos, autocultivo, dispensarios, etc.– (Do Campo, 2017, p. 35).

La persistencia del mercado ilegal está determinada directamente por la capacidad que tenga el mercado legal de suplir la demanda, lo que implica que las autoridades deben asegurar que las regulaciones faciliten un mercado minorista legal que sea competitivo (Sen y Wyonch, 2018, p. 4). Además, deben facilitar la entrega de licencias para la producción y venta, intentando asegurar la mayor oferta de marihuana legal (p. 18). En otras palabras, para garantizar el éxito del mercado regulado de cannabis es fundamental promover el comercio justo entre productores, empresas y usuarios.

La calidad de la marihuana en un escenario de regulación debe asemejarse, de alguna manera, a la calidad que había en un escenario de regulación ilegal. En el caso de Canadá, por ejemplo, los usuarios señalaban que la calidad no era la misma, y esto se atribuyó a que los productores de siempre no fueron inmediatamente incorporados al marco regulatorio. Esto hace que ni los vendedores, ni los clientes, sean “capturados” por el mercado legal, y se faciliten las condiciones para mercados ilegales paralelos (Slade, 2020, p. 39). Por último, es importante tener en cuenta que sin importar las regulaciones que se implementen respecto al autocultivo o las plantaciones de cannabis doméstico a pequeña escala, se debe evitar una política altamente represiva enfocada en castigar y perseguir a quienes recurren a esta práctica debido a que las estrategias represivas en este ámbito fallan en generar el efecto deseado de disminuir significativamente el suministro o la oferta de marihuana (Decorte, 2010, p. 4). La política de descriminalización tiene una durabilidad muy limitada, por esto, la regulación de los puntos de venta, la producción y la venta es la mejor estrategia para erradicar los elementos criminales del sector así como para mejorar la calidad del producto (p. 5).

La regulación como reparación

La prohibición de las drogas genera más daños que las drogas mismas, en particular, a partir de esta investigación y de la prohibición de la marihuana, podemos subrayar los siguientes: la política actual de drogas generó incentivos propicios para aumentar la potencia de la marihuana y con ello su peligrosidad, promovió enfoques punitivos o de criminalización administrativa hacia las personas que usan drogas, situó al campesinado cultivador en situación de pobreza a merced de grupos armados y de la fluctuación de los precios, incluso negó a

pacientes la posibilidad de usar estas sustancias para fines médicos y terapéuticos. El diseño de la regulación debe incorporar medidas de reparación y justicia restaurativa y, en el caso nacional, promover sinergias con las apuestas transformadoras del Acuerdo Final de Paz, en lo que concierne al mundo rural y a la economía campesina.

Para este fin, experimentos de otras latitudes ya tienen algunos elementos que deben ser replicados y adaptados al contexto nacional. En este sentido, los llamados “dividendos de la paz”, en referencia a la paz tras la guerra contra las drogas y los recursos que ya no se requerirán para perseguir usuarios y productores, deben ser reorientados a promover el desarrollo de aquellas economías locales que dependían del mercado ilegal de marihuana (Transform y MUCD, 2015, p. 83).

Los ejemplos de San Francisco y Los Ángeles pueden inspirar modelos adaptados a la realidad nacional. Bajo la regulación de California, en estas ciudades se crearon programas de igualdad dirigidos a priorizar a las comunidades más afectadas por la guerra contra las drogas en las licencias de producción (Jelsma *et al.*, 2019, p. 13). Pero para esto hay un requisito previo, y es la eliminación de antecedentes penales relacionados con marihuana dentro de estas mismas comunidades, de manera que se remuevan las barreras que limitan el goce de derechos políticos, sociales y económicos.

De otra parte, la marihuana, al igual que otras sustancias peligrosas que generan placer, como el alcohol y el cigarrillo, estará sometida a un esquema de tributación. Los ingresos derivados de estos impuestos deben ser reinvertidos en las comunidades que fueron más duramente afectadas por el laberinto de la prohibición; en aquellos que fueron encarcelados, estigmatizados, o su vida cotidiana militarizada. Estos impuestos deben ser reinvertidos, a manera de reparación, en aquellos programas que permitan a estas comunidades un nuevo comienzo (Drug Policy Alliance, 2018, p. 38). También es una oportunidad para desarrollar programas de restauración agroecológica en aquellos ecosistemas que fueron afectados por la intensidad del cultivo (Newsom *et al.*, 2015, pp. 67-69).

Por último, la regulación deberá reconocer que el cultivo ilegal de marihuana ha sido una fuente de ingresos esencial para familias vulnerables que han sido impactadas por los arrestos relacionados con las drogas o por las acciones de erradicación promovidas por el Estado. Esa consideración debería llevar al desarrollo de programas orientados –en el marco de la regulación– a oportunidades de empleo legal –esto también ayuda a reducir la posibilidad de permanencia del mercado ilegal–, además de entrenamiento o capacitaciones, especialmente

cuando la regulación contempla procesos de licitación (Newsom *et al.*, 2015, p. 70).

Comercio justo

A nivel regional, el Caribe ha sentado una posición desde la Comunidad del Caribe (Caricom), haciendo notar los riesgos de que esta regulación beneficie solamente al gran capital extranjero, y que la regulación, de hecho, puede terminar quitando poder a estas comunidades. Por su parte, en debate en el Senado de Jamaica se pone de relieve que al auge del “oro verde” no puede dejar de lado a los cultivadores tradicionales, aquellos que por años fueron considerados delincuentes, sino que deben ser quienes lleven las ganancias en la legalidad (Caricom, 2018). Las acciones afirmativas en este sentido, que se consideran necesarias en Jamaica, son las mismas que son esenciales en Colombia: crear nichos de mercado para el campesinado, generar medidas de participación efectiva y fomentar la capacitación a fin de que puedan cumplir los estándares de un mercado altamente exigente (Jelsma *et al.*, 2019, p. 10). Las comunidades del norte del Cauca, por ejemplo, que han estado expuestos al fuego cruzado de diversos actores criminales, y a la estigmatización y el castigo del Estado, requieren medidas afirmativas para poder ser parte del emergente mercado.

Los países cultivadores deben evitar que el beneficio de la regulación de los mercados se limite a la exportación de materias primas, mientras que en los países más industrializados producen subproductos con un alto valor comercial: el cannabis presenta una oportunidad para revertir ese patrón negativo (Caricom, 2018, p. 57). De la misma manera, la Caricom recomienda a los países con cultivos extendidos implementar derechos de propiedad intelectual sobre las semillas que se produzcan en su territorio (p. 57). Esta serie de medidas que dicten acciones afirmativas son necesarias para mejorar las posibilidades de integración del campesinado, entre ellas: generación de modelos de mercado asociativos entre el gran capital y los productores, y apoyo en asistencia técnica, a fin de cerrar la brecha que hay entre los requisitos exigidos por la norma y las capacidades actuales de producción orgánica con fines farmacéuticos. Esto incluye atender los reclamos históricos del movimiento campesino e indígena, que explican la persistencia de los cultivos de uso ilícito, a saber: el acceso a la tierra, la inversión en infraestructura y bienes públicos, y la asistencia técnica, incluyendo la conservación de semillas nativas (Jelsma *et al.*, 2019, pp. 18-19).

Diseñar desde el inicio modelos regulatorios que incluyan medidas de respeto a los derechos humanos, comercio justo y sostenibilidad, no

solo es lo correcto desde el punto de vista ético, sino que además tiene la potencialidad de contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030, en particular con los objetivos de superación de la pobreza. Para este fin los autores recomiendan algunas medidas que van más allá de lo puramente legal, las cuales requieren un modelo de comercio justo que permitiría orientar el mercado hacia la sostenibilidad y la justicia social.¹ Jelsma *et al.* (2019) recomiendan dar acceso preferencial en el mercado a los pequeños productores, incluyendo la eliminación de antecedentes penales a quienes hayan sido criminalizados por el delito de cultivo de marihuana, y centrar los esfuerzos en la creación de capacidades y modelos de beneficios compartidos. En el caso colombiano, los antecedentes del movimiento indígena y campesino, que han abogado por economías familiares y solidarias, son ya un camino sobre el cual se debe construir. Así mismo, es necesario adherirse a métodos sostenibles de producción, incluyendo el uso razonable de energía, agua e insumos agrícolas. Por último, los Estados y las regulaciones podrían enfocarse en medidas de largo plazo, que permitan abrir acceso a comunidades marginalizadas. En el caso colombiano, esto requiere abordar las causas estructurales que dan origen al involucramiento en economías ilegales, y también incluir el abordaje de los retos de seguridad por la disputa entre varios actores armados ilegales en las regiones que pudieran ser susceptibles de abastecer la materia prima de la marihuana medicinal.

Estas medidas de comercio justo, por sí mismas, no resolverán la profunda desigualdad en la que los cannabicultores están compitiendo por su entrada al mercado de la marihuana medicinal, o, eventualmente, al mercado de uso adulto. Requieren, además, un cuestionamiento y clarificación sobre cuáles serían los estándares de derechos humanos que aplican a las empresas privadas que están entrando en el mercado, dependiendo de los campesinos e indígenas que producen la materia prima, pero con un claro desbalance en el poder de negociación. La apuesta por un mercado sostenible, cooperativo y solidario pasa también por poner en el centro las reivindicaciones del movimiento social, campesino, indígena y sindical, reto que por demás no es único a la industria del cannabis. El desencuentro que hay actualmente entre los intereses de la empresa privada y las injusticias de exclusión de los actores acá mencionados, debe dar pie para tener cautela, y no dejar de lado que “limpiar la marihuana” requiere también reparar y restaurar

1 El documento lista más recomendaciones, pero para el caso colombiano mencionamos las más relevantes según el contexto.

los daños que la prohibición y la pobreza han causado por décadas en estos territorios y comunidades.

No queremos cerrar este libro sin hacer una referencia a los retos en seguridad y construcción de paz que tiene la regulación en Colombia. Por las dinámicas nacionales de producción de las tres plantas declaradas ilícitas en el país, la regulación de la marihuana “no” resolverá los problemas de seguridad en entornos urbanos ni rurales. El manejo de expectativas acá es clave. No se trata de prometer imposibles como, por ejemplo, que la regulación de la marihuana traerá la paz, sino de reconocer de manera franca las potencialidades de arrebatarle algo a las redes criminales y, en paralelo, sostener políticas de seguridad ciudadana que se enfoquen en los eslabones de alto impacto de las economías ilícitas. Colombia y algunos países de la región son únicos en esta particularidad del nexo entre violencia armada y economía de drogas, de manera que también será importante documentar el proceso a fin de compartir lecciones aprendidas con otros países productores y de tránsito.

Referencias

- Acevedo, Á. (2019). Vientos de guerra en el Norte de Cauca. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/vientos-de-guerra-en-el-norte-de-cauca-articulo-857607>
- Aciprensa (2015). Proyecto de ley abriría puertas a “legalización progresiva” de marihuana en Colombia, advierten. *Aciprensa.com*. <https://www.aciprensa.com/noticias/proyecto-de-ley-abriria-puertas-a-legalizacion-progresiva-de-marihuana-en-colombia-advierten-24833>
- Alvarado, L. (2013). *Microtráfico y narcomenudeo: caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia*. Ministerio de Justicia y del Derecho. https://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/oferta/FICHA-MICROTRAFICO-NARCOMENUDEO_oct_2013.pdf
- Andreas, P. y Wallman, J. (2009). Illicit markets and violence: What is the relationship? *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 225-229. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9200-6>
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (1980). *La legalización de la marihuana* (serie estudios ANIF). ANIF.
- Arango, M. (1988). *Impacto del narcotráfico en Antioquia* (3 ed.). Editorial J.M. Arango.
- Arbeláez, N. (2017). *Proceso de legalización de la marihuana en Estados Unidos* [conferencia]. ExpoMedeWeed 2017, Medellín.
- Autrey, R. L., Bova, F. y Soberman, D. A. (2014). Organizational structure and gray markets. *Marketing Science*, 33(6), 849-870. <https://doi.org/10.1287/mksc.2014.0869>
- Baum, D. (2016, abril). Legalize it all. *Harper's Magazine*. <https://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all/>
- Beckert, J. y Dewey, M. (2017). The social organization of illegal markets. En *The Architecture of Illegal Markets* (pp. 1-34). Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198794974.001.0001/oso-9780198794974>

- Beckert, J. y Wehinger, F. (2013). In the shadow: Illegal markets and economic sociology. *Socio-Economic Review*, 11(1), 5-30. <https://academic.oup.com/ser/article-abstract/11/1/5/1627580>
- Bedoya, J. J. (2017). La coerción social extorsiva y el milagro de Medellín: la contra cara de un modelo. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 42(3), 400-416. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08263663.2017.1378407?scroll=top&needAccess=true>
- Belackova, V., Maalsté, N., Zabransky, T. y Grund, J. P. (2015). "Should I buy or should I grow?" How drug policy institutions and drug market transaction costs shape the decision to self-supply with cannabis in the Netherlands and the Czech Republic. *The International Journal on Drug Policy*, 26(3), 296-310. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.12.002>
- Betancourt, D. y García, M. (1994). *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: historia social de la mafia colombiana (1965-1992)*. TM Editores.
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T. y Jelsma, M. (2014). *Auge y caída de la prohibición del cannabis: la historia detrás del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*. TNI - GDPO.
- Bichler, G., Malm, A. y Cooper, T. (2017). Drug supply networks: A systematic review of the organizational structure of illicit drug trade. *Crime Science*, 6(1), 2. <https://doi.org/10.1186/s40163-017-0063-3>
- Britto, L. M. (2009). *Contrabandistas, marimberos y parranderos: breve historia oral de la bonanza de la marihuana en La Guajira, 1970's* [Maestría en Antropología]. Universidad de la Cordillera.
- Britto, L. M. (2010). A trafficker's paradise: The "War on drugs" and the new cold war in Colombia. *Contemporánea: historia y problemas del siglo*, 1(1), 159-177.
- Calderón Vallejo, G. A., Pareja Hincapié, L. M., Caicedo Cano, C. y Chica Ríos, R. A. (2021). Regulación del uso de marihuana en Colombia con fines medicinales. *Hacia la promoción de la salud*, 22(1), 43-55. <http://www.scielo.org.co/pdf/hpsal/v22n1/v22n1a04.pdf>
- Calzada, R. (2013). Nombrando las drogas. *Documentos de trabajo Espolea*. <http://www.espolea.org/uploads/8/7/2/7/8727772/ddt-nombrandolasdrogas.pdf>
- Camacho, Á. (2010). Mafia: los usos de un concepto polisémico y su aplicabilidad al caso colombiano (A propósito del libro de Diego Gambetta). *Historia crítica*, 41, 208-221.
- Cannabis Conversations (2016). Robert Clarke: Botánica y evolución del cannabis [Entrevista]. *projectcbd.org*. <https://www.projectcbd.org/es/robert-clarke-botanica-y-evolucion-del-cannabis>
- Caricom (2018). *Waiting to Exhale – Safeguarding our Future through Responsible Socio-Legal Policy on Marijuana*. Regional Commission on Marijuana (Caricom). <https://caricom.org/documents/report-of-the->

caricom-regional-commission-on-marijuana-2018-waiting-to-exhale-safeguarding-our-future-through-responsible-socio-legal-policy-on-marijuana/

Castro, H. C. (2007). Música de acordeón, frontera y contrabando en La Guajira, 1960-1980. *Educación y ciencia*, 10, 73-88. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/educacion_y_ciencia/article/view/720

Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD) (2018). Le pedimos al presidente Duque que no firme el decreto de la dosis mínima, aquí las razones. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/le-pedimos-al-presidente-duque-que-no-firme-el-decreto-de-la-dosis-minima-aqui-las-razones/>

Cervantes, J. (1980). *La noche de las luciérnagas*. Plaza & Janes.

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (Cesed) (2018). *Consumo de drogas: comparación Medellín y Bogotá* (Boletín No. 9). Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2019/04/Boletín9CESED.pdf>

Contraloría General de la República (CGR) (2001). *Auditoría especial a la política de erradicación de cultivos ilícitos*. Contraloría General de la República y Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. http://www.mamacoca.org/feb2002/art_contraloria_auditoria_erradicacion.html

Child, J. y Arango, M. (2017). *Narcotráfico, imperio de la cocaína: manipulaciones políticas en la historia del narcotráfico*. Editorial Percepción.

Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico (Ciena) (2017). *Cannabis en Colombia* (Boletín No. 2). Ciena y Policía Nacional de Colombia.

CitizenGo (2014). NO a la legalización de la marihuana. *CitizenGo.org*. <https://citizengo.org/es/14773-no-legalizacion-marihuana>

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2013a). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad: informe general*. CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2013b). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las Farc 1949-2013* (2 ed.). CNMH.

Dávila, V. (2018). El infierno de las drogas relatado por dos niños, Luisa y Sebastián [Entrevista]. *Vicky en la W*.

Del Olmo, R. (1997). Los medios de comunicación social y las drogas. *Comunicar*, 9, 119-124.

Decorte, T. (2010). The case for small-scale domestic cannabis cultivation. *The International Journal on Drug Policy*, 21(4), 271-275. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2010.01.009>

Dewey, M. (2017). La demanda de productos ilegales. Elementos para explicar los intercambios ilegales desde la perspectiva de la sociología económica. *Papeles de trabajo: la revista electrónica del IDAES*, 11(20), 39-58.

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2016, febrero 16). Contundentes operativos contra el tráfico de estupefacientes. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/contundentes-operativos-contra-el-tr%C3%A1fico-de-estupefacientes>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018a). Incautamos más de tres toneladas de marihuana en la capital del país. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautamos-mas-tres-toneladas-marihuana-capital-del-pais>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018b, marzo 28). Incautados 628 kilos de marihuana en una volqueta. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautados-628-kilos-marihuana-volqueta>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018c, abril 3). Desarticula una organización narcotraficante que potenciaba el crimen a través del microtráfico en Medellín. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/desarticula-organizacion-narcotraficante-que-potenciaba-crimen-traves-del-microtráfico>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018d, julio 16). Incautamos más de una tonelada de marihuana en la frontera con Ecuador. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautamos-mas-tonelada-marihuana-frontera-ecuador>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018e, julio 25). Incautamos 112 kilos de marihuana prensada que sería enviada a Estados Unidos. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautamos-112-kilos-marihuana-prensada-que-seria-enviada-estados-unidos>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018f, septiembre 4). Incautamos más de cuatro toneladas de marihuana creppy en Gigante (Huila). *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautamos-mas-cuatro-toneladas-marihuana-creppy-gigante-huila>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018g, noviembre 6). Incautamos 1.127 kilogramos de marihuana creppy en Valle del Cauca. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautamos-1127-kilogramos-marihuana-creppy-valle-del-cauca>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2018h, diciembre 12). El gran olfato de Nico, ayudó a descubrir innovadora caleta. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/gran-olfato-nico-ayudo-descubrir-innovadora-caleta>

Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2019a, febrero 11). Incautamos una tonelada de marihuana procedente del Cauca. *Policia Nacional de Colombia*. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautamos-tonelada-marihuana-procedente-del-cauca>

- Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2019b, febrero 19). Tres capturados llevando una tonelada de marihuana oculta en dos vehículos. Policía Nacional de Colombia. <https://www.policia.gov.co/noticia/tres-capturados-llevando-tonelada-marihuana-oculta-dos-vehiculos>
- Dirección de Antinarcóticos (Diran) (2019c, mayo 9). Capturamos a una persona con 1.3 toneladas de marihuana. Policía Nacional de Colombia. <https://www.policia.gov.co/noticia/capturamos-persona-13-toneladas-marihuana>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*. Departamento Nacional de Planeación. <https://es.slideshare.net/johnanzola/narcomenudeo-en-colombia-transformacin-de-la-economia-criminal>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (s. f.). TerriData. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Debate.
- Do Campo, P. (2017). *Modelos de regulación del cannabis recreativo en Uruguay y Estados Unidos: un análisis comparativo* [Maestría en Economía Aplicada]. Universidad Torcuato Di Tella. <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/6545>
- Drug Policy Alliance (2018). *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization*. Drug Policy Alliance. https://drugpolicy.org/sites/default/files/dpa_marijuana_legalization_report_feb14_2018_0.pdf
- El Espectador (2018). Presidente Duque firmó decreto contra la dosis mínima. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/presidente-duque-firmo-decreto-contra-la-dosis-minima-article-815497/>
- Engwicht, N. (2017). “We are the genuine people”: Legality and legitimacy in the Sierra Leonean diamond market. En *The Architecture of Illegal Markets* (pp. 198-217). Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198794974.001.0001/oso-9780198794974-chapter-11>
- Expomedeweed (2021). ¿Qué es EXPOMEDEWEED? *Expomedeweed*. <https://www.expomedeweed.com/que-es-expomedeweed-2/>
- Faiola, A. (2018). Colombia looks to become the world’s supplier of legal pot. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/colombia-looks-to-become-the-worlds-supplier-of-legal-pot/2018/03/09/8037476e-1836-11e8-930c-45838ad0d77a_story.html
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Brookings Institution Press.

Filomena, D. y Uprimny, R. (2020). La jurisprudencia penal sobre marihuana de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. En *El control de constitucionalidad de las Altas Cortes sobre la prohibición del consumo de cannabis en América Latina* (pp. 177-206). Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2021/03/El-control-de-constitucionalidad_ELECTRONICO.pdf

Garzón, J. (2014). *La regulación de la marihuana: decisiones claves para un marco regulatorio*. Fundación Ideas para la Paz. <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/548f717632666.pdf>

Garzón, J. C. y Bernal, J. L. (2016). Regulación de la marihuana medicinal: sinsabores, dudas y oportunidades. *Razonpublica.com*. <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9637-regulaci%C3%B3n-de-la-marihuana-medicinal-sinsabores%2C-dudas-y-oportunidades.html>

Garzón, J. C. y De León-Beltrán, I. (2014). *Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia: los supuestos, los hechos y las respuestas detrás del narcomenudeo*. TNI. <https://www.tni.org/es/publicacion/mercados-urbanos-de-drogas-y-zonas-de-impunidad-en-colombia>

Garzón, J. y Silva, Á. (2019). *La fragilidad de la transición: la paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*. FIP. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751>

Gaviria, A. y Mejía, D. (Eds.) (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes.

Gobierno de la República de Colombia y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) (2017). *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar*. Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud. https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Junio/CO03142016_estudio_consumo_escolares_2016.pdf

Gómez, H. (1988). La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico. *Coyuntura Económica*, XVIII, 93-113.

Góngora, A. (2017). Farmacopea política: una etnografía del antiprohibicionismo y de la lucha por la liberación de la marihuana en Colombia. *Outros Tempos, Pesquisa em Foco y História*, 14(24), 228-246. <https://doi.org/10.18817/ot.v14i24.608>

González, S. (2008). *Pasado y presente del contrabando en La Guajira: aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región*. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito y Universidad del Rosario. http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Gonzalez-Plazas-Santiago_Contrabando_Guajira_%20aproximaciones_al_fenomeno_de_%20ilegalidad_UniversidadRosario_2008.pdf

- González, S. (2015). Microtráfico y narcomenudeo: realidades y retos. *Razón Pública*. <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8754-microtr%C3%A1fico-y-narcomenudeo-realidades-y-retos.html>
- Gootenberg, P. (2008). *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. University of North Carolina Press. https://www.jstor.org/stable/10.5149/9780807887790_gootenberg
- Grupo Información de Criminalidad (GICRI) (2017). *Resultados operativos*. Policía Nacional de Colombia. <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/resultados-operativos>
- Gutiérrez, F. y Barón, M. (2008). Órdenes subsidiarios. Coca, esmeraldas: la guerra y la paz. *Colombia Internacional*, 67, 102-129.
- Guzmán, D. (2012). *Las Cortes de Drogas: los alcances y retos de una alternativa a la prisión*. IDPC y Dejusticia. <http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-col/las-cortes-de-drogas.pdf>
- International Drug Policy Consortium (IDPC) (2018). *On the road towards the 2019 Ministerial Segment*. International Drug Policy Consortium. http://fileserver.idpc.net/library/The-road-towards-2019_ENGLISH.pdf
- InSight Crime (2017, marzo 28). Primer Comando Capital y PCC. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-brasil/primer-comando-capital-pcc-perfil/>
- Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D. R., Fitzmaurice, M. y Walsh, J. (2018). *El equilibrio entre la estabilidad y el cambio: la modificación inter se de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU para facilitar la regulación del cannabis*. GDPO, TNI y WOLA. <https://www.tni.org/es/publicacion/el-equilibrio-entre-la-estabilidad-y-el-cambio>
- Jelsma, M., Kay, S. y Bewley-Taylor, D. R. (2019). *Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market* (Policy Report 1). Swansea University. http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Fair_Trade_Options_for_the_Cannabis_Market.pdf
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2019). *Estimated World Requirements of Narcotic Drugs for 2019*. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. <https://www.incb.org/incb/en/narcotic-drugs/estimates/narcotic-drugs-estimates.html>
- Kalmanovitz, S. (1994). Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana. En R. Vargas (Ed.), *Drogas, poder y región en Colombia*. Cinep.
- Kenney, M. (2007). The architecture of drug trafficking: Network forms of organisation in the colombian cocaine trade. *Global Crime*, 8(3), 233-259. <https://doi.org/10.1080/17440570701507794>

- Lalinde, S. (2015). *Requisas, ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidación*. Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_712.pdf
- LaMota (2016). El interminable ocaso de la ciudad perdida de la marihuana. *Lamota.org*. <https://www.lamota.org/es/blog/ocaso-ciudad-perdida-marihuana/>
- Lampe, K. von. (2016). *Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance*. SAGE Publications.
- LAPOP (2017). *LAPOP Datasets—Search Page*. <http://datasets.americasbarometer.org/database/index.php?freeUser=true#>
- Llorente, M. y Mcdermott, J. (2014). Colombia's lessons for Mexico. En *One Goal, tow Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia* (pp. 1-46). Woodrow Wilson International Center for Scholars. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Colombia_Mexico_Final.pdf
- Londoño, A. (2013). Consideraciones en torno al fenómeno del narcomenudeo en Medellín. *Cuadernos de Ciencias Políticas*, 5, 49-58.
- López, A. (2006). Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. En F. Gutiérrez, M. E. Wills y G. Sánchez (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 405-439). IEPRI - Grupo Editorial Norma.
- López, A. y Camacho, Á. (2003). From smugglers to warlords: Twentieth century colombian drug traffickers. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 28(55/56), 249-275.
- López, L. R. y Segura, J. L. (2015). Las redes del narcotráfico y sus interacciones: un modelo teórico. *Revista de Economía Institucional*, 17(32), 183-212. <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n32.06>
- López, M. S. (2020). Violencia y corrupción como estrategias de maximización en mercados ilegales: el caso de la coca. *Cuadernos de Economía*, 39(81), 949-974. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n81.56155>
- Mackenzie, S. y Yates, D. (2017). What is grey about the "grey market" in Antiquities? En *The Architecture of Illegal Markets* (pp. 70-86). Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198794974.001.0001/oso-9780198794974-chapter-1>
- Marín, I. (2015). La historia de la marihuana en Colombia. *Revista Weeds*, 12, 25-26.
- May, T. y Hough, M. (2009). Drug markets and distribution systems. *Addiction Research & Theory*, 12, 549-563. <https://doi.org/10.1080/16066350412331323119>

Medina, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. En *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales* (pp. 139-170). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Ministerio de Justicia y del Derecho (2018a). *ABC para solicitar las licencias de uso de semillas para siembra y cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y no psicoactivo con fines médicos y científicos*. Ministerio de Justicia y del Derecho. <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Cannabis/Gu%C3%ADa%20solicitud%20licencia%20cannabis%20con%20fines%20medicinales%20y%20cientificos.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho (2018b). *Documento guía para la implementación del programa de seguimiento judicial al tratamiento de drogas en el SPRA para los territorios*. Ministerio de Justicia y del Derecho, ICBF y Carisma. http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/encarcelamiento/Documento_gu%C3%ADa_para_la_implementaci%C3%B3n_del_programa.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho (2019a). *Licencias de uso de semillas para siembra, de cultivo de cannabis psicoactivo y de cultivo de cannabis no psicoactivo otorgadas*. Ministerio de Justicia y del Derecho. <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Cannabis/Licencias%20de%20cannabis%20otorgadas%20MJD180219.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho (2019b). *Listado de inscripción de pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal*. Ministerio de Justicia y del Derecho. <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Cannabis/Listado%20de%20pequenos%20y%20medianos%20cultivadores%20actualizados%2001-04-2019.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud (2014). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013*. Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud. https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social (2016). *MinSalud apoyará desarrollos científicos con marihuana en Cauca*. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/MinSalud-apoyara-desarrollos-cientificos-con-marihuana-en-Cauca.aspx>

Ministerio de Justicia y del Derecho y Fundación Ideas para la Paz (2015). *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades* [Cartilla guía metodológica]. Minjusticia y FIP. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/comercializacion/CRI52015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psycoactivas-guia.pdf>

Nadelmann, E. A. (1990). Global prohibition regimes: The evolution of norms in international society. *International Organization*, 44(4), 479-526.

- National Academies Sciences, Engineering and Medicine (2017). *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*. The National Academic Press.
- Naylor, R. (2003). Towards a general theory of profit-driven crimes. *The British Journal of Criminology*, 43(1), 81-101.
- Newsom, G., Humphreys, K. y Soltani, A. (2015). *Pathway Report Policy Options for Regulating Marijuana in California*. Blue Ribbon Commission on Marijuana Policy. https://www.aclunc.org/sites/default/files/20150721-brc_pathways_report.pdf
- Nutt, D. J., King, L. A. y Phillips, L. D. (2010). Drug harms in the UK: A multicriteria decision analysis. *The Lancet*, 376(9752), 1558-1565. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(10\)61462-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61462-6)
- Observatorio del Narcotráfico (1995). Proceso 8000. *Análisis Político*, 25, 149-150.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Grupo Editorial Norma.
- Parker, A. (2018, mayo 16). Disputa territorial rompe pacto de pandillas en norte de Brasil, abre puerta al PCC. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/disputa-territorial-rompe-pacto-de-pandillas-en-norte-de-brasil-abre-puerta-al-pcc/>
- Parra, A. (2018). Acción política cannábica en la ciber-realidad. *Revista CS*, 24, 19-40. <https://doi.org/10.18046/recs.i24.2474>
- Parra, J. (2013). Complicaciones de lo ilegal y de lo informal: el “Business”, una propuesta conceptual. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 17, 205-228.
- Pascual, A. (2019). Colombia has 100-plus licensed cannabis firms, but only a handful have registered cultivars. *Marijuana Business Daily*. <https://mjbizdaily.com/colombia-has-100-plus-licensed-cannabis-firms-but-only-handful-have-registered-cultivars-necessary-for-commercial-sales/>
- Pereira, I. y Cruz, L. (2019). Limpiando a María: abriendo el mercado para la marihuana medicinal en Colombia. En *Cannabis medicinal: una cuestión de derechos* (pp. 255-271). Defensoría General de la Nación. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2019/10/doctrina48146.pdf>
- Pereira, I. y Ramírez, L. (2019). *Los caminos del dolor: acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/los-caminos-del-dolor-acceso-a-cuidados-paliativos-y-tratamiento-por-consumo-de-heroina-en-colombia/>
- Pérez, L. M. y Acevedo, E. (2013). Los discursos sobre las drogas ilícitas en cuatro medios impresos colombianos. *Anagramas rumbos y*

sentidos de la comunicación, 11(22), 163-178. <https://doi.org/10.22395/angr.v11n22a9>

Pérez-Correa, C., Corda, A. y Boiteux, L. (2015). *La regulación de la posesión y la criminalización de los consumidores de drogas en América Latina*. CEDD. http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/10/Catalina_v09.pdf

Pinzón, J. (2017). La ruta de la bonanza marimbera. *Bacánika.com*. <https://www.bacanika.com/seccion-historias/marimba.html>

Prieto, C. A. (2012). Bandas criminales en Colombia: ¿amenaza a la seguridad regional? *OPERA*, 12, 181-204.

Prohibition Partners (2018). LATAM legal cannabis industry set to be worth over \$12.7 billion by 2028. *Prohibition Partners*. <https://prohibitionpartners.com/2018/10/17/latam-legal-cannabis-industry-set-to-be-worth-over-12-7-billion-by-2028/>

Quintero, G. (2019). Marihuana, disidencias y bacrim: el temor regresa a las montañas del Norte del Cauca. *Semana Rural*. <https://semanarural.com/web/articulo/asesinatos-de-lideres-indigenas-en-el-cauca/753>

Raffo, L. (2011). *La teoría económica de los bienes ilegales: una revisión de la literatura*. Universidad del Valle. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/615>

Rangel, D. (2015). “Hay ignorancia frente al uso de la marihuana medicinal”: Galán. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15135810>

RCN (2017). Así es la gigantesca producción ilegal de marihuana en Cauca. *RCN*. <https://noticias.canalrcn.com/nacional-regiones-pacifico/asi-gigantesca-produccion-ilegal-marihuana-cauca>

Restrepo, J. (2015). *Prácticas de autocultivo de cannabis* [Tesis de pregrado en Sociología]. Universidad de Antioquia. http://200.24.17.74:8080/jspui/bitstream/fcsh/289/1/RestrepoJuan_practicasautocultivocannabis.pdf

Riboulet, K. (2019). The Crimson Digest. En *Analysis of the 40th and 41st ECDD review outcomes and the INCB's update on Cannabis* (2 vol.). FAAAT. <https://es.scribd.com/document/405440697/The-Crimson-Digest-Vol-1-Briefing-on-the-international-scientific-assessment-of-Cannabis-Processes-stakeholders-and-history>

Rocha García, R. (2000). *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Siglo del Hombre Editores y Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP).

Rocha García, R. (2011). *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Romaní, O. (2017). ¿Qué escenario de regulación podemos esperar en España? En *Las sendas de la regulación del cannabis en España*

(pp. 56-73). Edicions Bellaterra. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6043911>

Rosero, L. T. y Ramírez, A. P. (2014). Paramilitarismo en la ciudad de Barranquilla. Crimen organizado y mercados de violencia. *Revista de Economía del Caribe*, 14(14). <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/7064>

Ruiz, H. (1979). Implicaciones sociales y económicas de la producción de marihuana. En Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Ed.), *Marihuana: legalización o represión* (pp. 107-228). Biblioteca ANIF de Economía.

Sáenz, E. (2007). La prehistoria de la marihuana en Colombia: consumo y cultivos entre los años 30 y 60. *Cuadernos de Economía*, 26(47). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/1083>

Sánchez, J. (2018). Padre relata en La W el drama de su hijo sumido en las drogas [Entrevista]. *La W Radio*. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/padre-relata-en-la-w-el-drama-de-su-hijo-sumido-en-las-drogas/20180903/nota/3794664.aspx>

Santos, E. (2018). Un presentador comparó un Alka Seltzer en agua con el efecto de las drogas. *Vice*. https://www.vice.com/es_latam/article/j54xad/un-presentador-comparo-un-alka-seltzer-en-agua-con-el-efecto-de-las-drogas

Scholten, W. (2015). Make your words support your message. *Journal of Pain & Palliative Care Pharmacotherapy*, 29(1), 44-47. <https://doi.org/10.3109/15360288.2014.997855>

Semana (2018a). El “triángulo de oro” del cannabis. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/norte-del-cauca-se-produce-la-variedad-de-marihuana-mas-potente/587503>

Semana (2018b). Todo comenzó con un brownie de marihuana: el testimonio de un padre con su hijo en las drogas. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-a-federico-avila-sobre-la-atencion-en-el-colegio-a-casos-de-consumo-de-drogas/582696>

Sen, A. y Wyonch, R. (2018). *Cannabis Countdown: Estimating the Size of Illegal Markets and Lost Tax Revenue Post-Legalization*. Industry Regulation and Competition Policy. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/cannabis-countdown-estimating-size-illegal-markets-and-lost-tax-revenue-post-legalization>

Serje, M. (2011). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.

Serrano, S. (2017). Cada vez es más difícil conseguir marihuana nativa en Colombia. *Vice*. https://www.vice.com/es_co/article/ppa97y/qu-era-la-corinto-y-porque-ya-no-se-consigue-en-la-ciudades

- Slade, H. (2020). *Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada*. Transform Drug Policy Foundation y México Unido Contra la Delincuencia. <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/capturing-the-market-canada-fulltext-2020.pdf>
- Szalavitz, M. (2016). *Unbroken Brain: A Revolutionary New Way of Understanding Addiction*. New York: St. Martin's Press.
- Transform y México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) (2015). *Cómo regular el cannabis: una guía práctica*. Transform Drug Policy Foundation y México Unido Contra la Delincuencia. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Como-regular-el-Cannabis-Una-Guia-Practica-2015.pdf>
- Teixeira, L. D. S. (2016). *Impacto Econômico da Legalização das Drogas no Brasil*. Câmara dos Deputados. <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/29860>
- Thoumi, F. (2016). Reexamen de las bases “médicas y científicas” en la interpretación de las convenciones internacionales de drogas: ¿será que el “régimen” está desnudo? *Análisis - FES Seguridad*, 20.
- Transnational Institute (TNI) y Global Drug Policy Observatory (GDPO) (2016). *UNGASS 2016: A Broken or B-r-o-a-d Consensus?* Transnational Institute y Global Drug Policy Observatory. https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_45_04072016_web.pdf
- Tokatlian, J. (2001). Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil. *Working Paper*. http://clasarchive.berkeley.edu/Events/conferences/Colombia/workingpapers/working_paper_tokatlian.doc
- Tokatlian, J. (2000). La polemica sobre la legalizacion de drogas en Colombia, el presidente Samper y los Estados Unidos. *Latin American Research Review*, 35(1), 37-83. JSTOR.
- Trautmann, F., Kilmer, B. y Turnbull, P. (2013). *Further Insights into Aspects of the EU Illicit Drugs Market: Summaries and Key Findings*. Trimbos Instituut, RAND Europe y ICPR. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5868a777-69aa-4bc8-b9e8-b3d37a892b1a/language-en>
- United Nation Office against Drug and Crime (UNODC) (2017). *Informe mundial sobre las drogas*. UNODC. https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf
- United Nation Office against Drug and Crime (UNODC) (2018). *World Drug Report 2018 [Executive Summary]*. UNODC. https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_1_EXSUM.pdf
- United Nation Office against Drug and Crime (UNODC) y Gobierno de Colombia (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

- Uprimny, R., Chaparro, S. y Cruz, L. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
- Uprimny, R., Cruz, L. y Chaparro, S. (2017). La regulación de las drogas ilícitas: reducir los daños de las políticas para contener los posibles daños de las sustancias. En K. Ambos, E. Malarino y M. C. Fuchs (Eds.), *Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina* (pp. 53-80). Fundación Konrad Adenauer y Cedpal. http://www.kas.de/wf/doc/kas_50216-1522-4-30.pdf?171003005148
- Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J. (2012). *La adicción punitiva: la desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Dejusticia y CEDD. https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug_Policy/la_adiccion_punitiva.pdf
- Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J. (2013). *Penas alucinantes. La desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_302.pdf
- Vanderbilt University (2017). Barómetro de las Américas 2016: Colombia. http://datasets.americasbarometer.org/database/files/1774629649ABCol2016-v9.0.5.2-Spa-160802_W.pdf
- Vargas, D. y Forero, S. (2019). Marihuana, vieja guerra en el norte del Cauca. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/marihuana-vieja-guerra-en-el-norte-del-cauca-articulo-857601>
- Vásquez, E. (1982). *Tratado jurídico de las drogas*. Ediciones Librería del Profesional.
- Vega, A. (1996). Los medios de comunicación social y las drogas: entre la publicidad y el control social. En X. Arana y R. Del Olmo (Eds.), *Normas y culturas en la construcción de la "Cuestión Droga"*. Editorial Hacer. http://www.lmi.ub.es/te/any96/vega_hacer/
- Vélez, J. (2018). Los medios le copian el tono moral al Gobierno con la dosis mínima. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/los-medios-le-copian-el-tono-moral-al-gobierno-con-la-dosis-minima-68313>
- Zamudio, C. (2013). *Los mercados de drogas ilícitas de la Ciudad de México* (vol. 6). CUIPHD.

Jurisprudencia

Acto Legislativo 2 de 2009

Ley 13 de 1974.

Ley 43 de 1980.

Ley 30 de 1986

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 1994, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-420 de 2002.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 4771 de 1991.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 11177 de 1996.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 18609 de 2005.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 23609 de 2007.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 28195 de 2008.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 29183 de 2008.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 31531 de 2009.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 35978 de 2011.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 405484 de 1977.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 405781 de 1980.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación 41760 de 2016.

Anexos

**Anexo 1. Descripción del
trabajo de campo y tabla
de personas entrevistadas**

El trabajo de campo que llevó a la publicación de este

libro consistió en dos visitas al norte del Cauca, una participación en la ExpoMedeWeed de 2017 y entrevistas a diferentes actores relacionados con el cannabis. No fue fácil conseguir usuarios o expendedores que nos dieran una entrevista, tampoco fue fácil hablar con empresarios, por lo que las entrevistas se realizaron en un amplio lapso de tiempo.

En la primera visita al norte del Cauca, en noviembre de 2016, tuvimos la oportunidad de conocer el proyecto de cultivo y aprovechamiento de plantas ancestrales y medicinales que realiza el Centro de Educación Capacitación e Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad (Cecidic), ubicado en el municipio de Toribío. Dentro de este proyecto se cuenta con la elaboración de productos a base de diferentes plantas, una de las cuales es el cannabis. Conocimos los cultivos y algunos productos –ungüentos y aceites– que se encontraban a la venta y que eran parte del esfuerzo institucional por revalorar ciertas prácticas en la producción cannábica.

La ExpoMedeWeed se llevó a cabo del 24 al 27 de noviembre de 2017 en el Jardín Botánico de Medellín. Esta es la feria de cannabis más grande e importante de Colombia, y para 2019 ya llevaba su cuarta versión, configurándose como un espacio “para la comunicación e intercambio de conocimientos entre todos los actores interesados en esta nascente industria” (Expomedeweet, 2021). Allí participamos en las charlas sobre el sistema endocannabinoide, el uso de cáñamo industrial en Colombia, la lucha por el acceso a aceites extraídos del cannabis por parte de madres de niños que padecen enfermedades del sistema nervioso y la regulación del cannabis en Estados Unidos. Aprovechamos la feria para hacer una observación de los stands y una clasificación de los actores que estaban representados en ella. La síntesis de este ejercicio se puede apreciar en el anexo 2.

La segunda visita al norte del Cauca se realizó entre el 28 de enero y el 7 de febrero de 2018, durante el marco de la implementación de

la regulación de cannabis medicinal en la región. Se utilizó la metodología de bola de nieve para identificar a personas que nos pudieran contar sus experiencias y expectativas en torno de la marihuana, tanto para fines medicinales como para usos recreativos. En medio de la preparación de la visita conocimos de la existencia de un Tour Cannábico que, saliendo desde Cali, recorría las zonas rurales del municipio de Caloto. Allí se ofrecía la oportunidad de visitar un cultivo extenso de marihuana que sería utilizada para realizar extractos de aceites medicinales.

TABLA I

Personas entrevistadas entre septiembre de 2017 y febrero de 2018

Nombre ¹	Descripción	Fecha de entrevista
Carolina Salazar	Empresaria cannábica, artista y profesora de literatura. Desde hace cinco años trabaja en la fabricación artesanal de productos y extractos a base de cannabis, anamú y hoja de coca.	28 de enero de 2018
Antonio Restrepo	Empresario de cannabis, especializado en la comercialización de semillas colombianas. Participante de la ExpoMedeWeed de 2017, en la que expuso diferentes maneras de retoñar las semillas y la manera de fortalecer las plantas en edades tempranas.	25 de noviembre de 2017
Álvaro Gutiérrez	Estudiante universitario y usuario de cannabis. Ha vivido diferentes encuentros con la policía y las mismas dificultades por acceder a la sustancia. Cuenta con los medios seguros para comprarla y para reducir la violencia policial.	15 de noviembre de 2017
Rodrigo Calle	Funcionario de la alcaldía de un municipio del norte del Cauca. Encargado de la implementación de los proyectos de cannabicultores junto con empresas internacionales que hacen presencia en la zona.	31 de enero de 2018
Alfonso López	Indígena de un resguardo ubicado en el norte del Cauca. Trabaja en la fabricación y comercialización de cannabis. Ha intentado incluir su producción en la regulación de la marihuana medicinal, pero se ha enfrentado a obstáculos.	31 de enero de 2018
Juan Cárdenas y Juliana Bolívar	Integrantes del Movimiento Cannábico de Bucaramanga. Actualmente trabajan en la organización de las diferentes movilizaciones a favor del derecho al libre desarrollo de la personalidad y la dosis mínima.	24 de noviembre de 2017

1 Hemos cambiado los nombres de las personas entrevistadas para garantizar su anonimato.

Ricardo Fajardo	Empresario cannábico, activista por los derechos al libre desarrollo de la personalidad y defensor de la dosis mínima. Luego de haber ido a la cárcel por posesión de marihuana en el extranjero, regresó a hacer parte de los negocios cannábicos que han aparecido en la escena colombiana en el último lustro.	2 de noviembre de 2017
Alejandro Torres	Extranjero radicado en el municipio de Toribío, que apoya los procesos de capacitación de las comunidades indígenas del norte del Cauca alrededor del cultivo de cannabis.	3 de febrero de 2018
Arturo Mora	Padre de una paciente con epilepsia que ha sido tratada con cannabis desde los dos años. Actualmente trabaja en compañía de un médico que receta aceites y extractos de marihuana que él vende.	22 de enero de 2018
José Camino	Activista del movimiento cannábico desde la década de los noventa. Actualmente trabaja con una universidad regional en la que se realizan foros y discusiones acerca del impacto de la prohibición y de una eventual regulación del cannabis en la vida de los territorios del norte del Cauca.	1 de diciembre de 2017
Paula Rocha	Doctora internista, especialista en geriatría, cuidados paliativos y dolor crónico. Actualmente trabaja analizando las posibilidades del cannabis para realizar tratamiento del dolor crónico. Es un puente de comunicación entre la comunidad académica y aquellos que quieren impulsar los estudios relacionados con el cannabis medicinal y sus múltiples usos.	25 de enero de 2018
Fernando Torres	Edil para el periodo 2016 a 2019 en una capital de departamento del nororiente colombiano. Su principal propuesta de campaña fue organizar espacios públicos para que la población usuaria de cannabis y otras drogas tuviera dónde consumir.	12 de octubre de 2017
Juan Pérez	Vendedor de insumos agrícolas en un municipio del norte del Cauca. Se enfoca en la venta de semillas de cannabis para su cultivo en los resguardos aledaños de su municipio. También vende insumos relacionados con la potenciación de las plantas.	30 de enero de 2018
Leonardo Buitrago	Estudiante universitario, dedicado al cultivo doméstico de cannabis. Distribuye la marihuana que produce entre sus redes cercanas de amigos y aprendió a elaborar extractos para uso medicinal.	13 de octubre de 2017

Anexo 2. Tipos de *stands* de la ExpoMedeWeed 2017 y su descripción¹

¹ Agradecemos especialmente a Federico Mejía, quien realizó la síntesis que se presenta.

Previo a la participación en la ExpoMedeWeed realizamos una definición operacional de las diferentes categorías para agrupar los *stands* que se encontrarían en el evento, además, intentamos responder preguntas como: ¿qué motivación tiene el *stand* para estar en la feria? ¿Qué tipo de productos vende? ¿De dónde viene el *stand*? ¿Cuál es su público objetivo? ¿De qué forma se observa el mercado gris en él? En la clasificación que realizamos por tamaño e importancia están las categorías: 0 (nivel en el que se encontraban los *stands* de los organizadores principales), 1 (lugar para los patrocinadores), 2 (*stands* de empresas cannábicas que tienen cierto impulso económico) y 3 (*stands* destinados a emprendimientos cannábicos y gente del movimiento cannábico).

Growshop: venta de todo tipo de insumos necesarios para el cultivo de cannabis y su procesamiento, en espacios cerrados y abiertos. Desde semillas hasta luces y cabinas para cultivo en interiores. Puede incluir parafernalia de consumo y servicios cannábicos.

En la ExpoMedeWeed sobresalía Merco Agrícola –con los productos de Garden High Pro y de Gavita Horticultural Lighting– como el *stand* de cultivo más grande de la feria. En el *stand* predominaban las carpas para el cultivo en espacios cerrados y las luces necesarias para el crecimiento adecuado del cannabis, productos con los cuales se buscaba exponer el proceso de cultivo como algo tecnificado. Debido a la tecnificación, se proyecta como una posibilidad al mercado medicinal. Sin embargo, es claro que los *growshops* se mantienen en un ofrecimiento de servicios a mercados grises, en donde los insumos para el cultivo pueden ir a cultivos medicinales o no. Los demás *growshops* de la feria eran de pequeño tamaño, por lo que daba la sensación general de que estos se proyectaban a cultivadores de pequeña escala o autocultivadores. Si bien en Merco Agrícola la hoja de marihuana no aparece como central a la imagen, los otros *growshops*, que se dirigían a cultivadores

de menor tamaño, sí recurrían al imaginario de la hoja. En general, todos los productos provienen del extranjero y allí radica su especialidad y atractivo. Es necesario anotar que hay algunos emprendimientos que buscan fortalecer este mercado local, como Gold Green, que produce materas sostenibles para el cultivo en interiores.

Parafernalia de consumo: venta de pipas, *grinders*, papeles para fumar, *bongs* y todo tipo de elementos para los usuarios recreativos.

Los *smokeshop* no tenían un lugar central en la feria, lo cual adquiere sentido si se tiene en cuenta que esta era industrial, medicinal y terapéutica. A diferencia de los patrocinadores u otros negocios, los *stands* de parafernalia de consumo aprovechaban el mercado alterno que se forma en torno a la marihuana, por lo que, en general, eran quienes vendían productos al detal. Si bien eran marginales al objetivo de la feria, había más de 3 o 4 de nivel 2, por lo que no eran pocos locales. Smokerolla y How High? parecían ser los de mayor atención, y también sobresalía Skyrun Crafts, que tenía su *stand* de importación de parafernalia de consumo desde China. No había una característica común en la imagen de los *smokeshop*, pero es claro que lo rastafari no es central a ella. Predominan los productos internacionales, sin tener ningún tipo de producción nacional de parafernalia de consumo.

Servicios cannábicos: ofrecimiento de servicios relacionados con la enseñanza y las adaptaciones físicas necesarios para el cultivo y el autocultivo de cannabis.

Si bien aprender a cultivar parece ser algo que tiene bastante demanda actualmente, como se vio en varias conferencias sobre el autocultivo, no parece haber mucha oferta de servicios cannábicos. 7 Elements los ofrecía, además de sus ventas como *growshop*. Estos adaptan las viviendas a fin de dejarlas aptas para el autocultivo. Los servicios no se dirigen específicamente hacia un mercado medicinal. Se cobra bastante alto por este servicio, y si bien 7 Elements no publicó sus costos, queda claro que quienes los adquieren buscan generar una inversión de retorno rápido. Es aquí donde los cultivadores de cannabis de larga data pueden explotar sus conocimientos como negocio.

Medicinales: venta de productos medicinales y terapéuticos de pequeña manufactura, como cremas, pomadas, gotas o pastillas.

Los productos medicinales que primaron en la feria fueron los de tipo Big Pharma. Los de pequeña manufactura se vieron en algunos *stands*, especialmente en los provenientes del Cauca. Variaban en sus presentaciones, pero, en general, eran pomadas o gotas para aliviar el

dolor y la falta de sueño. En los pocos productos que ofrecían no había una definición clara de los porcentajes de THC y CBD. Si bien en las conferencias primaba un discurso médico que enfatizaba en los extractos y las gotas de CBD de pequeña manufactura, en los *stands* claramente se privilegiaba el Big Pharma. Adicionalmente, los productos medicinales de pequeña manufactura se veían ligados directamente a una actividad de cultivo y venta que se encuentra fuera de cualquier regulación y, por tanto, se encapsula dentro de lo ilegal. En general los *stands* que ofrecían estos medicamentos eran pequeños y no tenían mucha relevancia, pero junto con los de indumentaria de consumo eran de los pocos que vendían al detal.

De otro lado, entre las fundaciones se encuentran la Fundación Daya y la Fundación Luna Valentina, que ayuda a niños en condición de discapacidad. Se pueden ver, entonces, iniciativas medicinales que buscan hacer tratamientos adecuados de pacientes sin recurrir al Big Pharma.

Big Pharma: promoción de empresas medicinales de gran capital.

Biofanatic tenía la pretensión de mostrarse como un *stand* intermedio entre lo medicinal y el Big Pharma, con productos elaborados con cannabis de la Sierra Nevada, pero con capital extranjero y vendidos en Holanda. Aparte de este, se configuraba en la Expo todo un mercado para la marihuana medicinal de gran capital. Entre las empresas resaltaba Hempt Med, cannabis medicinal desde México, aprobado en USA y Europa, que está entrando al mercado colombiano. A su vez resaltan Biofanatic y Farmaceutical CBD, ambos productores de materia prima para la elaboración de medicamentos a base de cannabis. Biofanatic importa desde Holanda materia prima para la elaboración de productos cosméticos para la piel; su principal innovación es la capacidad de generar un CBD que penetra la capa dérmica. Farmaceutical CBD vende extracto de cannabis para tratamientos médicos del dolor. Ambos, y en general las marcas especializadas en cannabis medicinal, hacen explícita la ruptura con la marihuana y el THC, enfocándose en el CBD como producto principal. En el tratamiento de pacientes emergen dos actores principales con énfasis investigativo y de tratamiento: Anandamida Gardens y Grupo Curativa. Como parte de New Canna Hub, ambas iniciativas proyectaban el cannabis medicinal como un proceso de investigación científica, lo que permite desvincularlo completamente de la marihuana como “droga”. La Expo contó así con gran variedad de iniciativas medicinales que, sin embargo, parecían buscar más la inversión de capital que el desarrollo a escala de emprendimientos locales.

Alternativos: negocios de cannabis que emplean la planta, sean sus componentes químicos o físicos (cáñamo), para elaborar otro tipo de productos, como ropa, lociones humectantes, inciensos, entre otros.

Al rededor del cannabis se configuraron otro tipo de negocios que usan la planta fuera del mercado de lo medicinal o de lo recreativo. Resalta especialmente el uso de cáñamo para la elaboración de diversos productos industriales. En la feria parecía haber una ausencia general de iniciativas alternativas. Cáñamo Industrial de Colombia sobresalía, y como pate de New Canna Hub, ofrecía diversos productos elaborados a partir de cannabis. De igual forma lo hacía Caucannabis y algunas prendas de ropa del *stand* de la Comunidad Cannábica Colombiana. Sin embargo, dado que la feria resalta el componente industrial, se esperaba más del desarrollo del cáñamo.

Semillas (marca propia): *stands* especializados en la venta de semillas propias. Marcas que se han concentrado en desarrollar variedades del cannabis y de distribuirlo.

Las semillas fueron centrales en la Expo, en especial las marcas internacionales que promocionaron el evento (VIP Seeds, Blimburn, Dutch Passion, Gea Seeds, Paradise Seeds, Mr. Hide Seeds). Separándose de la hoja de marihuana como ícono del consumo, las semillas en general explotaban la imagen de la flor de cannabis para promocionarse, vendiendo a través de múltiples acercamientos del “moño”. Estas se muestran como centrales al nuevo mercado y las variedades genéticas emergen como esenciales para los diferentes tipos de cultivo y los distintos usos. Si bien algunas marcas promocionaban fuertemente sus semillas con altos contenidos de CBD, en la Expo el THC tomaba centralidad, lo cual demuestra que para los productores de semillas la marihuana medicinal no es el principal mercado. Adicionalmente, las semillas que se vendían en la feria eran adquiridas por autocultivadores. Parecían así dirigirse a un mercado actual y emergente de autocultivadores o de cultivadores que buscan explotar las capacidades recreativas de la planta, más que sus cualidades medicinales. De esta forma, en Colombia no solo se abre el mercado de la marihuana medicinal, también nuevos productos y mercados de la marihuana recreativa que han estado ausentes del ámbito nacional. Las semillas provienen en su mayoría de Europa, en especial de Holanda y España. Es de resaltar que en la feria se encontraban al menos dos marcas de semillas nacionales, Breeders Seeds y Semillas de mi Tierra, que buscan comercializar variedades colombianas en el mercado interno. Sin

embargo, en el mercado del cannabis predomina una genética impulsada y promovida desde Europa y Estados Unidos, lo cual hace a los productores de semillas nacionales poco competitivos en el mercado internacional.

Insumos (marca propia): *stands* especializados en la venta de insumos propios que han desarrollado para el cultivo de marihuana.

Uno de los patrocinadores generales de la Expo era una marca de insumos y fertilizantes especializados en el cultivo de cannabis, sin embargo, fueron pocas las marcas de insumos presentes en comparación con las semillas. Atami, patrocinador, que contaba con un *stand* nivel 1, buscaba iniciar la importación hacia Colombia de fertilizantes especializados. Su imagen se distancia de los fertilizantes tradicionales y se promociona como un insumo *cool* o que vale la pena ser comprado específicamente por sus cualidades benéficas para el cannabis. Otras marcas vendían potenciadores de crecimiento.

Derechos de los usuarios: promoción de derechos, activismo cannábico, movimiento social cannábico colombiano.

La Comunidad Cannábica Colombiana aparecía como marginal en la feria, en especial porque en su *stand* había más productos que algún tipo de activismo. Es de entender que el activismo no fuera central, pues no hace parte del objetivo empresarial y medicinal de ExpoMedeWeed. Así, no había ningún puesto que se posicionara únicamente como parte de una defensa de los derechos de los consumidores de cannabis. Fundaciones como Fundaluva o Fundación Daya se sitúan en medio de lo medicinal, lo terapéutico y los derechos de los usuarios, abogando exclusivamente por los usuarios medicinales. Así, quedaba la sensación de que el usuario recreativo quedaba marginado de la apertura del mercado.

Cultivadores: cultivadores de marihuana a una escala que trasciende el autocultivo.

Las tres asociaciones de cultivadores presentes en la Expo provenían del Cauca. Una región apartada y periférica se torna central para este nuevo mercado, en especial porque actualmente se caracteriza por sus extensos cultivos de cannabis. Sin embargo, de cierta forma son secundarios frente a las marcas de semillas y otros eslabones del negocio, aun cuando la producción actual de marihuana en Colombia depende de dicha región. De esta manera, los cultivos indígenas se muestran como accesorios a la inversión de capital en otras etapas, como la de procesamiento. A veces su activismo, asociado a la producción de

cannabis, parece quedar reducido a la producción de la planta para intereses extranjeros. Aun así, en la feria se consolidaron los diversos cultivadores frente a los emprendedores o los inversores del negocio que buscan materia prima de cannabis para transformar. Actualmente buscan transitar a surtir un mercado legal, pero a su vez surten mercados ilegales.

Soluciones cannábicas: servicios generales relacionados con el negocio del cannabis.

Dentro de las soluciones cannábicas sobresale Cannabis Colombian Lawyers, empresa de la que hace parte Henry Muñoz, y que ofrece todo tipo de asesoría legal relacionada con las posibilidades del negocio actual del cannabis en Colombia. Con dicho consorcio, los organizadores de ExpoMedeWeed cubren todas las posibilidades del mercado del cannabis en el país, el cual están construyendo a través de la Expo. Cannabis Colombian Lawyers busca así crear confianza para inversores de capital y construir un mercado del cual son actores centrales. También se encuentra New Canna Hub como un proveedor general de soluciones cannábicas, que cubre todas las posibilidades alrededor del mercado medicinal. De esta forma, facilitan la emergencia de un mercado en el cual no participan de forma directa, pero que logran impulsar.

Anexo 3. Evolución de las leyes anticannábicas en Colombia

Norma	Objeto	¿Qué modificó?
Ley 11 de 1920	Se prohibió la venta e importación de drogas que formaran hábito pernicioso, dentro de las que se consideró a la “cannabis índica y las demás sustancias de esta misma clase”, sin la orden escrita de un médico, dentista o veterinario.	Se estableció una Comisión de Especialidades Farmacéuticas para velar por el cumplimiento y la reglamentación de las disposiciones, además de imponer una multa por las infracciones.
Ley 118 de 1928	Implementar sanciones punitivas y posibilitar los decomisos de sustancias estupefacientes.	Es una de las primeras normas que establecen sanciones represivas como los decomisos de sustancias y arrestos por porte o consumo.
Ley 48 de 1936	Su propósito fue crear una regulación criminal para “atender” vagos, maleantes y rateros.	A pesar de que no se refiere directamente a las personas que usaban drogas, esta ley permitió imponer penas de seis meses a cuatro años a quien “habitualmente y sin causa justificativa no ejerce ocupación u oficio lícito o tolerado”.
Código Penal de 1936	Cambiar la noción de uso del derecho penal para la defensa de la moral y la religión, por la defensa social. Por ello se basó en la búsqueda de los mecanismos para aislar lo anómalo y lo peligroso (Holguín, 2010). Al consumidor se le consideraba peligroso.	Los artículos 270 y 271, que se incluyeron en el capítulo relativo a delitos contra la “salubridad pública”, sometieron a medidas de seguridad a quienes participaron en la elaboración, distribución, venta o suministro de sustancias narcóticas o su conservación para los mismos fines (Uprimny <i>et al.</i> , 2013). Por lo demás, la pena coercitiva consistió en sanción de arresto (Vásquez, 1982).
Ley 36 de 1939	Reglamentar el comercio de las drogas que forman “hábito pernicioso”.	Se permitió al Gobierno nacional importar drogas que forman “hábito pernicioso”, asignó presupuesto para hacerlo, y permitió la creación de “laboratorios particulares podrán fabricar estupefacientes”.

Norma	Objeto	¿Qué modificó?
Ley 45 de 1946	Reemplazar el artículo 270 del Código Penal vigente, para imponer penas privativas de la libertad y clarificar el tipo penal. Una ley de 1946 (denominada “Ley Consuegra” por haber sido presentada por el senador barranquillero Néstor Consuegra), endureció las penas por venta y consumo de marihuana. Pérez expidió otro decreto contra la marihuana en 1949, después de señalar que la marihuana “tiene propiedades venenosas y produce hábito [...] su cultivo y su comercio tienden solo a determinar grandes males para la salubridad de los asociados”, decretó: “Prohibase en el territorio de la República el cultivo y comercio de la marihuana” (Sáenz, 2007, p. 212).	Se modificaron las expresiones “sustancias narcóticas” por “drogas estupefacientes”, y el término “drogas heroicas o estupefacientes” por “drogas estupefacientes”. Del arresto se pasó a la prisión de seis meses a cinco años y multa pecuniaria. Se incluyó un agravante para cuando se suministrarán drogas a menores de edad. También se cambió la condena para el delito de destinación, o permisión de uso, de inmueble para uso de estupefacientes (Vásquez, 1982).
Ninguna de estas leyes hasta el momento penalizaba el consumo, pero había un registro de toxicómanos en las direcciones departamentales de higiene. En los años cincuenta se empieza a castigar el consumo de marihuana.		
Decreto 1669 de 1964	Precisar las definiciones sobre la tipificación de conductas como cultivo, tráfico, elaboración y comercio de estupefacientes, para imponer medidas de seguridad a los sujetos considerados socialmente peligrosos.	Se consideró al uso de drogas como una conducta “antisocial”, se introdujo el término de “toxicomanía”, y por tal razón se determinó la aplicación de medidas sanadoras en sitios especiales, hasta obtener la rehabilitación completa del consumidor. Además, se penalizó cualquier consumo de sustancia estupefaciente.
Decreto 1118 de 1970	Expedir el Estatuto de Contravenciones para mejorar la convivencia ciudadana y la conservación del orden y la moralidad pública.	Dentro de las contravenciones que afectan el orden social, se tipificó como falta el almacenamiento, elaboración, distribución y venta o suministro de marihuana, cocaína, morfina o cualquier otra droga, asignándose una sanción de arresto de uno a cuatro años.
Decreto 522 de 1971	Definir como delitos determinados hechos considerados hoy como contravenciones y se deroga el Decreto 1118 de 1970. La expedición de este decreto se consideró como un peñaño en la búsqueda de una solución jurídica para combatir el consumo de drogas.	Sanciona el tráfico y cultivo de marihuana, cocaína, morfina y cualquier droga, pero despenaliza su porte y uso en lugar privado, y en lugar público se sanciona con arresto de 1 a 3 meses. Este decreto dejó un vacío al dejar de legislar sobre el uso y consumo de drogas y el porte cuando no se hacía en lugar público o abierto al público.

Norma	Objeto	¿Qué modificó?
Decreto 1188 de 1974	Expedir el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes. Allí se reguló de manera sistemática el tema de las definiciones para la aplicación de la legislación antidrogas, la necesidad de establecer políticas de prevención al consumo, y los procedimientos para la destrucción de las sustancias incautadas.	La pena para el cultivo o conservación de marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga o sustancia que produzca dependencia física o psíquica, se aumentó al imponerse la prisión de dos a ocho años. Para el porte y tráfico de estupefacientes, la pena se fijó de tres a doce años. Incluso se estableció que, si la cantidad de drogas o sustancias que el sujeto lleva consigo corresponde a una dosis personal, se impondrá arresto de un mes a dos años.
Entre 1974 y 1980 Colombia ratificó los dos convenios internacionales sobre drogas.		
Ley 30 de 1986	Expedir un nuevo Estatuto nacional de Estupefacientes, que respondiera a la guerra contra las drogas.	Se limita a ser un instrumento de control y represión, perdiéndose las dimensiones preventivas y rehabilitadoras de previas legislaciones. Se resalta la penalización del consumo de cocaína, marihuana o cualquier sustancia estupefaciente con penas que iban desde el arresto por 30 días hasta el internamiento en centro de rehabilitación, incluso sin su consentimiento.
Sentencia C 221 de 1994	La Corte Constitucional decidió una demanda de inconstitucionalidad del literal j del artículo 2 y el artículo 51 de la Ley 30 de 1986, además del artículo 87 por unidad normativa.	Se declararon inexecutable los artículos de la Ley 30 de 1986 que sancionan el porte y consumo de la dosis personal. Se considera una sentencia muy importante dentro del giro que debe tener la política de drogas, al abordar desde una perspectiva de derechos el problema del consumo de estupefacientes.
Ley 890 de 2004	El objetivo más importante fue la adecuación de las penas de la parte especial del Código Penal, a las rebajas que se iban a implementar con el Sistema Penal Acusatorio por colaboración con la justicia.	Los delitos por estupefacientes sufrieron un incremento de la tercera parte en el mínimo y la mitad en el máximo. El aumento obedeció a permitir un adecuado margen de maniobra a la Fiscalía, de modo que las sanciones que finalmente se impongan guarden proporción con la gravedad de los hechos. Además, se modificó el subrogado de la libertad condicional para supeditar su otorgamiento al pago total de la multa impuesta. Lo mismo se dispuso para la suspensión de la ejecución de la pena.

Norma	Objeto	¿Qué modificó?
Ley 1142 de 2007	Adoptar medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadanas.	Prohibió la aplicación de la vigilancia electrónica como subrogado penal en los casos de condena por delitos relacionados con estupefacientes. Se extendió la detención preventiva para 12 delitos, se aumentaron las penas, y se impusieron límites para la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por otras medidas de prisión.
Acto Legislativo No. 2 de 2009	Reforma Constitucional. Prohíbe el porte y consumo de sustancias estupefacientes con el propósito de atacar la drogadicción como un problema de salud pública.	La prohibición del consumo y porte de la dosis mínima, con excepción de la prescripción médica. Se dijo que el Estado debería garantizar el acceso a tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas con consumo problemático, siempre y cuando exista consentimiento informado del consumidor.
Ley 1453 de 2011	Expedir el Estatuto de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de combatir la delincuencia urbana y evitar la migración de los problemas de seguridad del campo a la ciudad.	El artículo 11 eliminó la expresión “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal”, con el objetivo de implementar la prohibición del consumo y porte de la dosis mínima, que había sido proclamada en la reforma constitucional de 2009. En Sentencia C-491 de 2012, la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible este artículo, bajo el entendido de que no incluye la penalización del porte o la conservación de dosis exclusivamente destinada al consumo personal de sustancia estupefaciente, psicotrópica o droga sintética, a las que se refiera el artículo 376 del Código Penal. Este estatuto también aumentó las penas para los delitos de uso, construcción y tenencia de semisumergibles y destinación de inmuebles para expendio de estupefacientes.
Ley 1709 de 2014	Modificar el Código Penitenciario y Carcelario.	Incluyó dentro del catálogo de conductas punibles sobre las que no proceden subrogados penales, las violaciones de los derechos humanos, otras afectaciones a la seguridad pública y delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes.

Norma	Objeto	¿Qué modificó?
Ley 1760 de 2015	Racionalizar el uso de la medida de aseguramiento y la privación de la libertad durante el proceso penal.	Entre otras medidas, la ley impuso un término de un año de vigencia para las medidas de aseguramiento en delitos que no involucren concurso o participación de varias personas. Entre las personas beneficiadas por esta ley podrían entrar quienes estén siendo procesados por delitos de drogas. Es una medida que se dirige a reducir la población carcelaria.
Ley 1801 de 2016	Expedir el nuevo Código de Policía y Convivencia ciudadana.	Incluyó y actualizó la imposición de medidas correctivas a más de 16 conductas relacionadas con el porte o el uso de drogas y cannabis. Impuso multas pecuniarias que van desde el pago de 72 dólares hasta el traslado al Centro de Atención a la Drogodependencia.

Fuente: actualización con base en Uprimny *et al.* (2017).

Anexo 4. Registros de incautación de estupefacientes

	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)
	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019	2019
	115.986	419.313	115.915	419.180	94.299	551.859	75.014	509.693	16.807	195.362	418.021	2.095.408								
Total registros																				
	17.420	32.581	18.268	36.245	15.260	38.809	12.930	29.073	3.334	15.766	67.212	152.474								
Base de coca																				
	26.593	2.325	27.392	2.122	21.536	2.126	16.746	1.513	3.507	465	95.774	8.551								
Basuco																				
	14.514	168.361	15.555	225.747	13.040	320.051	11.781	274.212	2.908	73.193	57.798	1.061.564								
Cocaína																				
	875	348	1.152	277	715	335	509	258	175	82	3.426	1.299								
Heroína																				
	56.584	215.699	53.554	154.789	43.748	190.539	33.048	204.638	6.883	105.855	193.817	871.519								
Marihuana																				
	50.788	122.070	46.897	83.260	38.556	122.078	28.386	119.782	5.483	59.772	170.110	506.961								
Vía pública																				
	442	1.357	417	1.961	455	2.712	392	3.728	130	3.882	1.836	13.641								
Aeropuerto/Terminal/ Puerto																				
	1.376	10.824	3.178	16.439	1.266	10.205	1.288	5.240	465	2.795	7.573	45.503								
Vivienda/Apartamento																				
	92	6	161	15	129	1.861	11	0	4	2	397	1.884								
Establecimientos abiertos al público																				
	58	13	75	3	162	4.122	39	1.125	20	203	354	5.467								
Lugar																				
Transporte Público																				
	35	2	69	7	42	7	19	1	6	1	171	17								
Colegios/Universidades																				
	403	2.103	451	3.399	148	1.863	77	2.883	66	2.738	1.145	12.985								
Establecimiento comercial																				
	1.438	92	1.335	204	499	42	78	14	79	11	3.429	363								
Lugares deportivos																				
	153	155	221	2.672	158	1.064	188	1.534	71	14	791	5.439								
Oficinas públicas																				
	1.799	79.077	750	46.830	2.333	46.586	2.570	70.330	559	36.437	8.011	279.259								
Otros																				

Al 30 de abril de 2019.

Fuente: elaboración propia con datos de GICRI (2017).

	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)	Registros	Cantidad (kg)
Lunes	7.552	27.569	7.244	19.693	5.812	18.845	4.401	26.385	865	9.509	25.874	102.001
Martes	8.344	39.000	7.830	18.896	6.390	28.526	4.837	30.583	1031	12.454	28.432	129.458
Miércoles	8.525	33.137	8.096	28.451	6.685	33.639	5.200	28.126	1025	14.749	29.531	138.101
Jueves	8.712	34.835	8.350	28.915	6.915	31.416	5.418	33.066	1131	21.256	30.526	149.488
Viernes	8.595	38.299	8.243	23.305	6.745	29.560	5.201	34.379	1049	19.630	29.833	145.174
Sábado	7.928	24.637	7.315	18.875	5.963	27.126	4.359	28.915	975	17.313	26.540	116.865
Domingo	6.928	18.221	6.476	16.655	5.238	21.426	3.632	23.184	807	10.946	23.081	90.433
Registros < 100 g	11.346	214.599	10.378	153.727	10.161	189.645	9.489	203.927	3.517	105.718	44.891	867.616
Registros > 100 g	45.238	1.100	43.176	1.062	33.587	894	23.559	711	3.366	137	148.926	3.904
Registros > 20 g	28.066	312	26.577	298	19.309	225	11.922	147	957	11	86.831	992

Al 30 de abril de 2019.

Fuente: elaboración propia con datos de GICRI (2017).

Sobre los autores

Luis Felipe Cruz Olivera. Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Su ámbito de investigación es la historia y el desarrollo del conflicto armado y su relación con el narcotráfico. Ha estudiado la calidad de vida en territorios donde se cultiva coca, y el impacto de las políticas de drogas en el acceso a derechos sociales en poblaciones cocaleras. Recientemente hizo parte del informe *El daño que nos hacen*, presentado a la Comisión de la Verdad. En la actualidad, es investigador de la línea de Política de Drogas en Dejusticia.

Isabel Pereira Arana. Politóloga de la Universidad de Los Andes y magíster en Estudios de Desarrollo (IHEID). Se ha interesado en el impacto de las políticas de drogas en el desarrollo rural y en el derecho a la salud. Actualmente coordina la línea de Política de Drogas de Dejusticia. Entre sus publicaciones se encuentran *Voces desde el cocal: mujeres que construyen territorio* y *Los caminos del dolor: acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia*.

Laberintos de prohibición y regulación

Los grises de la marihuana
en Colombia

La marihuana está saliendo del laberinto de la prohibición. Y lo hace gracias a una suma de fuerzas políticas y económicas, compuestas por movimientos cannábicos, empresarios, pacientes y organizaciones de la sociedad civil. En varios países de América Latina se reguló el acceso a la marimba para fines medicinales, lo que despertó intereses económicos que vaticinan una industria que impulsará por la regulación para usos recreativos. En este texto exploramos aspectos históricos del cannabis, así como las consecuencias de su prohibición. No dudamos en afirmar que la regulación será el camino a recorrer en las próximas décadas, sin embargo, no hacemos cábalas de cuándo y cómo podría suceder. A partir de una caracterización de lo que hemos denominado los mercados ilegales, grises y legales del cannabis y los actores que están en esos segmentos, hacemos una radiografía de momento para reflexionar sobre lo que debería tener una regulación en materia de comercio justo, salud pública y derechos humanos. Defendemos que la mejor regulación posible será aquella que reconozca de manera particular la historia de la prohibición, sus daños, estigmatizaciones y la potencialidad creativa de lo que hemos denominado *los actores del mercado gris*, una franja ambigua de personas que comercia con la marihuana sin las formalidades legales pero que no hacen parte de las dinámicas del crimen organizado. Desertar la prohibición no será suficiente para resarcir los daños de la guerra contra las drogas: será también necesario una regulación que respete estándares de DDHH y reclamos históricos de poblaciones vulnerables.

ISBN 978-958-5597-97-6



Dejusticia