

# Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia

## Una mirada a los pequeños y medianos cultivadores

*Nicolás Martínez Rivera<sup>1</sup>*



En julio de 2016 el gobierno colombiano expidió la ley 1787 que regula el uso y la comercialización del cannabis medicinal en el país. Con esta decisión y una serie de resoluciones subsiguientes, Colombia se sumó a más de una decena de países que han puesto en práctica distintos tipos de reglamentación para explorar las ventajas de esta planta como alternativa farmacéutica. A través de la expedición de cuatro tipos de licencias (cultivo de cannabis psicoactivo, cannabis no psicoactivo, uso de semillas para siembra y fabricación de derivados) se abrió la puerta no sólo a la investigación científica sino a un negocio que cada vez toma más fuerza en el mundo y que algunos prevén que para el 2025 moverá cerca de 54 mil millones de dólares<sup>2</sup>. Desde la expedición de la ley se han otorgado más de 300 licencias y el país vive una fiebre bautizada “oro verde”, que ha llamado la atención de grandes inversionistas que ven en el cannabis el negocio del futuro. Las condiciones geográficas y climatológicas, el costo de la mano de obra e insumos, así como un robusto marco legal a largo plazo, han hecho de Colombia un lugar idóneo para la siembra de cannabis y un sitio apetecido por las multinacionales.

La entrada en vigencia de esta ley supuso un cambio en la política de drogas a nivel nacional. La historia reciente de Colombia ha estado marcada por la presencia del narcotráfico y la violencia asociada a las condiciones sociales del país. Durante los 60s y 70s Colombia fue uno de los centros de producción de marihuana, y en los últimos 40 años ha sido el principal productor de cocaína en el mundo<sup>3</sup>. Este fenómeno ha ido de la mano con un conflicto social y agrario de más de medio siglo, que han producido una guerra entre las organizaciones guerrilleras, que vieron en la droga una fuente de financiación de su proyecto político, y los jefes narcotraficantes quienes crearon sus propios ejércitos para defenderse de las extorsiones y la amenaza insurgente. Esta situación, sumada a una política de drogas prohibicionista, ha llevado al recrudecimiento de la violencia, la infiltración del narcotráfico en conflictos sociales preexistentes y la confrontación con las fuerzas del estado, lo que ha dejado cerca de 6 millones de víctimas<sup>4</sup>. Como respuesta a esta situación, el gobierno nacional se ha enfocado durante décadas en el prohibicionismo y el ataque militar al problema del narcotráfico, lo que ha generado más efectos negativos que soluciones reales.

De allí que este cambio en la legislación no sólo representa una alternativa en términos de salud pública sino que es una pieza clave en la reconstrucción de una sociedad que ha padecido un conflicto armado por décadas. Sumado a esta transformación, en 2016 el gobierno colombiano puso fin a más de 50 años de confrontación armada con la guerrilla de las Farc con la firma de un acuerdo de paz. Uno de los puntos del acuerdo precisamente se enfoca en la sustitución de cultivos y la necesidad de un cambio en la política de drogas. Si bien la cocaína sigue teniendo un enfoque punitivo, la Ley 1787 se pensó también como una alternativa para las familias que han hecho parte del narcotráfico y pasen a la legalidad a través del cultivo de cannabis medicinal.

Aún cuando no hay claridad del número de personas que dependen de este cultivo, las cifras muestran que la marihuana es la droga más consumida en Colombia y se proyecta que el mercado nacional de cannabis medicinal está del orden de los 5 millones de pacientes<sup>5</sup>, un negocio en el que sin duda los pequeños cultivadores pueden contribuir. Sin embargo, esta oportunidad ha sido rápidamente acaparada por los grandes inversionistas nacionales, como antiguos floricultores, y la llegada de capitales extranjeros. Debido al tipo de regulación que contempla la ley, que apunta al desarrollo de una industria farmacéutica, los pequeños y medianos cultivadores han tenido dificultades para hacer parte de este mercado pues no poseen las inversiones millonarias que este negocio requiere.

A pesar de que la legislación contempla que el 10 por ciento de la producción debe provenir de pequeños y medianos cultivadores, la realidad es que el negocio ha sido mayoritariamente acaparado por los grandes capitales locales y extranjeros. Si bien existen casos de asociaciones campesinas que se han unido para obtener una licencia, la mayoría lo logran a través de asociaciones con multinacionales,

en su mayoría canadienses, en donde ya cuentan con una experiencia en el tema. Por lo anterior, desde la puesta en marcha de la ley el gobierno ha introducido resoluciones que buscan incentivar y promover la producción local. Pero la situación está lejos de ser ideal para los productores locales y ya surgen descontentos. El presente artículo analiza la entrada en vigencia de la ley 1787 de 2016 y los desafíos en la implementación del esquema medicinal en Colombia, en especial con el involucramiento de pequeños y medianos productores.

En la primera parte el texto hace una revisión breve de la historia reciente de la marihuana y su uso en Colombia. Luego se centra en la evolución legislativa que desembocó en la Ley 1787 de 2016. En la tercera parte se analiza de fondo las implicaciones de la ley, los tipos de licencia y las resoluciones subsiguientes. A continuación se presenta un panorama de la situación actual del negocio de cannabis, las empresas que hacen parte y el papel del pequeño y mediano campesinado. Y la última parte ofrece sugerencias de cómo esta legislación podría beneficiar en mayor parte a los primeros eslabones de esta cadena, que no sólo han sido quienes más han sufrido los embates del narcotráfico sino también los problemas relacionados con la repartición de tierras.



Cannabis in a greenhouse.  
TNI/Martin Jelsma.

## Historia

Durante varias décadas el gobierno colombiano ha luchado de la mano de la comunidad internacional para erradicar la producción y consumo de drogas por la vía de la prohibición y la fuerza. Sin embargo, los resultados de estas políticas han sido poco efectivos. De allí que la entrada en vigencia de la ley 1787 le ha abierto las puertas al negocio de la marihuana medicinal en Colombia y varios países han puesto los ojos en el país, al que ven como una futura potencia en producción de marihuana para uso medicinal. Sin embargo, no es la primera vez que el país atrae las miradas del exterior por su capacidad productiva de cannabis. En la década de los 60 y 70 Colombia fue el principal proveedor de marihuana en el mundo e introdujo colosales cantidades de dinero a través del narcotráfico, en un periodo conocido como la Bonanza Marimbera.

Aunque no hay claridad de la fecha exacta en que se empezó a cultivar marihuana en Colombia, la historia de esta planta en Latinoamérica se remonta al siglo XV con la llegada de los colonizadores españoles y portugueses. Ante la necesidad de mano de obra que reemplazara a los indígenas que habían sido exterminados o que sucumbían a las enfermedades, se inició un tráfico de esclavos del occidente de África a las costas de Brasil y fueron ellos quienes trajeron consigo el cannabis. Pronto la práctica de fumar marihuana fue apropiada por algunas comunidades indígenas de la región que ya estaban acostumbrados al consumo de tabaco, y fue a partir de ese momento cuando empezó a cultivarse y a usar marihuana en actividades recreativas y religiosas<sup>6</sup>.

En Colombia la literatura da cuenta de la llegada de la marihuana en 1920 a través del océano Atlántico. Barranquilla fue la ciudad en donde la planta empezó a ser consumida, en su mayoría por clases marginadas, y primordialmente entre la población que habitaba y trabajaba alrededor de los puertos como marineros, estibadores y prostitutas. Otros autores, sin embargo, sostienen que en el siglo XIX y principios del XX ya se usaba en Colombia marihuana, opiáceos y cocaína con fines medicinales<sup>7</sup>. Aún así, fue solo hasta mediados de la década de 1920 cuando el gobierno empezó a preocuparse por el consumo de esta sustancia con la propagación de ésta a otras zonas del país como Cartagena y Santa Marta<sup>8</sup>. Para entonces Colombia ya tenía una legislación contra el tráfico de drogas con la ley 11 de 1920, en concordancia con los acuerdos de Shanghái y La Haya, que luego fue reforzada bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) cuando sancionó el tráfico, el consumo y comercio de narcóticos a través del Código Penal.

## La bonanza marimbera

De acuerdo con Eduardo Sáenz, autor del texto *'La "prehistoria" de la marihuana en Colombia: consumo y cultivos entre los años 30 y 60'*, antes de suplir la demanda internacional, el país ya tenía un mercado considerable para el consumo interno. Los cigarrillos de marihuana se conseguían con facilidad en las calles de barrios marginales del Caribe colombiano y se conocen reportes de arrestos por posesión, consumo y venta de cannabis<sup>9</sup>. Sin embargo, fue después de la Segunda Guerra mundial cuando el país empezó a configurarse como un proveedor internacional. Santa Marta, ciudad en la costa Caribe ubicada al norte de Colombia, se había convertido en el centro de producción de la yerba y un informe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en 1952 señalaba a esta ciudad como centro de envío de cargamentos de marihuana a Florida, Estados Unidos, a través de barcos cargados de banano<sup>10</sup>. Antioquia, Valle del Cauca y Caldas también empezaron a ser áreas de cultivo según el informe presentado por la delegación colombiana al Grupo Consultivo Interamericano en Río de Janeiro en 1961, y en 1967 los cultivos de cannabis se habían expandido en casi la totalidad del territorio colombiano. Sin embargo, fue en la costa Caribe en donde se consolidó lo que se conoce





como la Bonanza Marimbera, en alusión al *boom* de tráfico de marihuana que inyectó gigantescas cantidades de dinero a la región.

Como menciona Fabio Castillo en su libro *Los Jinetes de la Cocaína*<sup>11</sup>, el negocio del narcotráfico empezó en manos de unas pocas familias o clanes en la Costa Caribe que tenían un capital de base importante para el alquiler de barcos y para comprar los cargamentos de la yerba. Otros atribuyen su inicio a esmeralderos y personas que ya estaban envueltas en el negocio de contrabando muy común en la península de la Guajira que vieron en la marihuana un negocio más lucrativo. Y para otros autores fueron los voluntarios de los Cuerpos de Paz de la Alianza para el Progreso quienes se encargaron de promover el producto y configurar las redes de tráfico. No obstante, Francisco Thoumi sostiene que no hay evidencia que soporte la participación de estos últimos en la exportación de la hierba y en cambio explica que el *boom* obedece a los programas de erradicación impulsados por Estados Unidos en México y Jamaica, dos de los principales proveedores de marihuana para ese momento<sup>12</sup>. La creciente demanda de Estados Unidos y la lucha antinarcóticos en México y Jamaica generaron un incentivo para buscar un nuevo lugar de cultivo y el Caribe colombiano apareció como el lugar ideal de tráfico. La Guajira y la Sierra Nevada fueron las primeras que le apostaron a este negocio, no sólo por su historia de contrabando sino por ser regiones históricamente olvidadas por el Estado que, sumado a las precarias condiciones de su población, vieron en las actividades ilícitas una oportunidad de progreso<sup>13</sup>.

Ya era la década de los 60's y los movimientos contraculturales, el hipismo, así como la crisis del sector cafetero y de algodón, impulsaron la economía ilegal al punto que en plena bonanza el 80 por ciento de los campesinos de la costa Atlántica cultivaban marihuana. Ya en los 70's Colombia era mundialmente conocida por ser el mayor exportador de marihuana y para 1978 esta representaba cerca del 40 por ciento de las exportaciones nacionales. De acuerdo con cifras de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, "la marihuana equivalía al 7,5% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, el 3,2% del Producto Interno Agrícola y el 29% del sector comercio"<sup>14</sup>. Tal fue el auge del negocio que en 1979 la revista Time tituló en su portada: "La conexión colombiana: cómo una millonaria red trafica marihuana y cocaína a Estados Unidos". La soberanía de Colombia como proveedor de marihuana empezó a ser el titular en varios medios del mundo, lo que generó una respuesta implacable por parte del gobierno del Julio César Turbay que a través de su Estatuto de Seguridad diseñó normas para atacar el narcotráfico y la subversión<sup>15</sup>.

La "mala prensa", la lucha frontal y la aparición de otras formas de cultivos en California, Estados Unidos, pusieron fin a la bonanza marimbera, que fue rápidamente reemplazada por los carteles de cocaína.

## Evolución legislativa

Desde los inicios de la Bonanza Marimbera hasta el día de hoy, Colombia ha sido uno de los epicentros de la "guerra contra las drogas" y paradójicamente uno de los mayores productores de estas. De acuerdo con Carlos Medina Gallego, profesor de la Universidad Nacional y miembro del grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, la prominencia de Colombia como país productor de drogas se debe a una combinación de cinco factores: "las crisis de producción agrícola, la crisis de producción textil, el desarrollo de la actividad del contrabando, la violencia política y, la lógica demanda-prohibición-adicción-consumo"<sup>16</sup>. Sin embargo, para Medina la razón principal por la cual el narcotráfico empezó a ser una parte importante de la economía nacional fue la declaración de ilegalidad del consumo de drogas.

Esta declaración provino principalmente de las políticas prohibicionistas de Estados Unidos y de un marco legal internacional por el cual Colombia ha estado fuertemente influenciada. Como se mencionó anteriormente, desde inicios del siglo XX Colombia ya contaba con una política de drogas, a través de la Ley 11 de 1920, pero esta se basaba más en la aplicación de multas o sanciones que en la privación de la libertad. Sin embargo, a medida que el consumo aumentaba y el tráfico traspasaba fronteras, el país endureció su legislación y se fue adhiriendo a tratados y convenciones internacionales, que bajo la influencia de Estados Unidos, declararon la lucha frontal a las drogas a través de políticas represivas y medidas de cero tolerancia<sup>17</sup>. En concepto de algunos académicos, la razón por la cual Colombia se configuró como una meca del narcotráfico se debe precisamente a un proyecto de estado en el cual Colombia representaba un laboratorio de políticas de drogas en la región escogido por Estados Unidos<sup>18</sup>. Uprimny y Guzmán llaman este fenómeno "localismo globalizado" para referirse a las políticas domésticas de Estados Unidos que luego fueron adoptadas como tratados internacionales de cumplimiento obligatorio, que a su vez fueron adoptadas como políticas locales. Así las cosas, durante todo el siglo XX Colombia adhirió a la mayoría de convenciones internacionales<sup>19</sup> y promulgó leyes con el fin de coordinar esfuerzos y endurecer políticas represivas (ver recuadro). Pero fue solo hasta 1986 cuando el país instauró una legislación comprensiva con la Ley 30<sup>20</sup>; el Estatuto Nacional de Estupefacientes, que incluye algunas definiciones, establece campañas de prevención, determina el control de importación, fabricación y distribución de sustancias que suponen una dependencia, y fija los procedimientos de destrucción e incautación. Desde entonces el país se ha movido entre la despenalización del consumo y la prohibición<sup>21</sup>.

## Evolución legislativa

<b>1920</b>	La ley 11 de 1920 castiga el tráfico y consumo a través de multas
<b>1928</b>	La ley 128 de 1928 establece medidas restrictivas y permite la incautación de ciertas sustancias
<b>1936</b>	El presidente Alfonso López instaura el Código Penal que establece sentencias menores en cárceles de baja seguridad para personas que participan en la preparación, distribución, venta o suministro de sustancias controladas
<b>1946</b>	La ley 45 de 1946 incrementa las penas y aumenta la reclusión en cárceles de mediana seguridad
<b>1964</b>	El decreto 1669 de 1964 criminaliza por primera vez el consumo de cualquier droga
<b>1971</b>	Con el decreto 522 expedido en este año se castigó el tráfico y cultivo de marihuana, morfina, cocaína y cualquier sustancia proscrita, y se penalizó el uso en espacios públicos con detenciones de tres meses. Sin embargo, la posesión y el uso en privado fue descriminalizado
<b>1974</b>	El decreto 1188 incrementó las penas por tráfico y nuevamente criminalizó el consumo. La ley 13 de este año también aprobaba la Convención Única sobre estupefacientes de 1961
<b>1986</b>	Este año nace la ley 30, que en concepto de Uprimny y Guzmán constituye un instrumento de control y represión sin ningún foco en la prevención o rehabilitación. Aun así, y en concordancia con la Convención de 1961, la ley limita la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes únicamente con fines médicos y científicos.
<b>1993</b>	Como una medida del gobierno para demostrar su compromiso en la lucha contra el narcotráfico, este año se sancionó la ley 67 con la cual se aprobaba la Convención de 1988
<b>1994</b>	La sentencia C-221 de 1994 supuso un cambio considerable en la legislación al considerar inconstitucional los artículos de la ley 30 que fijaban sanciones a quienes porten o usen las dosis mínimas permitidas. Esta medida supuso un hito al establecer un marco jurídico alternativo a la prohibición y despenalizar el consumo de la dosis personal
<b>2009</b>	En este año nuevamente se produjo una reforma constitucional a través del Acto Legislativo 02 de 2009, que prohibió el consumo pero no impuso sanciones ni medidas terapéuticas obligatorias para los consumidores. Sin embargo, esta reforma permite el porte y consumo de estupefacientes bajo prescripción médica.
<b>2011</b>	Se promulgó la ley de seguridad ciudadana con la cual se reformó el Código Penal y se mantuvo el fallo de no sancionar el porte de dosis mínimas
<b>2012</b>	Una vez más la Corte Constitucional aclaró la despenalización de la dosis personal a través de la sentencia C-491, y respaldó el consumo como una actividad amparada por el derecho a la libre personalidad

Fuente: Con información de [www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info)

## Camino a la regulación

Luego de varias décadas de vaivén legislativo en torno al cultivo, fabricación, porte, consumo y venta de drogas ilícitas en Colombia, la llegada del gobierno de Juan Manuel Santos en 2010 supuso un cambio en relación con la política de drogas. En reiteradas ocasiones el mandatario expresó la necesidad de



diseñar una política basada en la evidencia no sólo en el plano local sino a nivel internacional.<sup>22</sup> Aunque no era la primera vez que distintos sectores urgían por un cambio en el enfoque punitivo<sup>23</sup>, sí era la primera vez que este deseo venía acompañado por una tendencia de regulación a nivel mundial, específicamente, en varios países del continente como Uruguay, Canadá y varios estados de Estados Unidos<sup>24</sup>. En palabras de Andrés López, antiguo director del Fondo Nacional de Estupefacientes, el gobierno aprovechó esa ola internacional de regulación de cannabis medicinal y vio una oportunidad de poner fin a una zona gris en la legislación colombiana que desde la ley 30 de 1980 ya permitía el auto cultivo de hasta 20 plantas de coca, amapola o marihuana, pero no establecía un marco regulatorio para que esto funcionara. Del mismo modo, el acto legislativo 02 de 2009, había creado un vacío jurídico al señalar que el consumo de sustancias estupefacientes estaba prohibido salvo prescripción médica. En rueda de prensa, el ministro de Salud de entonces, Alejandro Gaviria, señaló: “Hay un cambio cultural que obliga a cambiar leyes y Colombia se está poniendo a tono”. Así las cosas, los equipos técnicos evaluaron la experiencia de otros países en donde ya se había regulado el uso de marihuana con fines medicinales, y optaron por enfocarse únicamente en la marihuana, pues permitía pensar en un mercado interno y una oportunidad de exportar derivados de cannabis a países con legislaciones similares.

Por otro lado, el ambiente nacional también demandaba un cambio en las políticas de drogas referente a la marihuana. La evidencia científica demostraba las bondades terapéuticas de la planta para tratar casos de epilepsia, dolor crónico o náuseas producto de quimioterapias, lo que aumentó el respaldo de la población a flexibilizar el consumo y eliminar políticas represivas. En una encuesta de 2014 elaborada para la Fundación Ideas para la Paz<sup>25</sup>, el 63,7 por ciento de los consultados a nivel nacional apoyaba la regulación de la marihuana para usos medicinales. Además, el 74 por ciento conocía los usos medicinales del cannabis y casi el 80 por ciento consideraba que las políticas de drogas en el país eran malas o muy malas.

A partir de allí, el 22 de diciembre de 2015 el presidente Juan Manuel Santos firmó el Decreto 2467, con el fin de “reglamentar el cultivo de plantas de cannabis, la autorización de la posesión semillas para siembra de cannabis, el control de las áreas de cultivo, así como procesos producción y fabricación, exportación, importación y uso de éstas y sus derivados, destinados a fines estrictamente médicos y científicos<sup>26</sup>. El documento establecía, entre otras cosas, una serie de definiciones referentes al cannabis y el proceso de producción, así como las reglas de la actividad agroindustrial y las políticas sanitarias. Asimismo, establecía los requisitos para obtener licencias de cultivo, de posesión de semillas, de producción y fabricación de derivados, y de exportación, y las entidades encargadas de otorgar dichas licencias: el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) para las dos primeras y el Ministerio de Salud y Protección Social para las fabricación y exportación. Además, el decreto contemplaba la creación de un Comité Técnico, encargado de estudiar las solicitudes de licencias de cultivo y posesión de semillas, así como los mecanismos de seguridad, verificación, control y seguimiento. “Colombia se pone a la vanguardia en la lucha contra las enfermedades. Este decreto busca aprovechar las bondades de la marihuana para mejorar las vidas de las personas”<sup>27</sup>, sostuvo el presidente Santos en su momento.

## La Ley “Galán”

Como explica Andrés López, *“el decreto 2467 produjo efectos jurídicos importantes en ese momento por lo que se puede decir que desde esa fecha el cannabis medicinal es regulado en Colombia”*. Sin embargo, la firma del decreto se dio en medio de una polémica pues el gobierno no era el único que tenía intenciones de regular el cannabis medicinal. Desde 2014 en el Congreso ya se discutía un proyecto de ley que, en cabeza del senador liberal Juan Manuela Galán, buscaba permitir el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados. La falta de apoyo en la plenaria



del Senado obligó a la bancada liberal a aplazar el debate, lo que fue visto por el gobierno como una oportunidad para avanzar en la elaboración del Decreto 2467 y con este demostrar que el discurso de Santos en torno al cambio de políticas de drogas estaba acompañado de medidas reales a nivel nacional<sup>28</sup>. Esta decisión fue recibida con suspicacia por las bancadas del congreso, quienes veían en la iniciativa del gobierno un contrapeso al proyecto de ley que ellos estaban tramitando. El ministro de Salud Alejandro Gaviria aclaró que el decreto no buscaba sustituir el trabajo adelantado en el Congreso, sino que era “simplemente un primer paso, pero el paso definitivo se obtiene con el proyecto”<sup>29</sup>. El ministro de Justicia, Yesid Reyes, dijo por su parte que el decreto reglamentario expedido tenía “limitaciones fundamentalmente en tres aspectos: la arquitectura institucional, los impuestos y el régimen sancionatorio -que no se podían modificar vía decreto”, e indicó que era necesaria una normativa con fuerza de ley para poder reglamentar todos los vacíos que quedaron luego de la firma del decreto.<sup>30</sup>

En medio de la controversia, el 6 de julio de 2016, y luego de varios debates en el Congreso, el presidente finalmente firmó el proyecto de ley 1787<sup>31</sup> o Ley Galán como se bautizó coloquialmente en honor al congresista Juan Manuel Galán, principal promotor del proyecto. En su momento el senador Galán celebró la expedición de la ley y precisó: *“No hablamos ni de marihuana ni de legalización, sino de cannabis medicinal y de regulación. Somos estrictos en la definición porque la marihuana contiene muchísimas otras sustancias, que la mayoría no han sido estudiadas. Pero dentro de ella hay cannabinoides medicinales que han sido identificados por el efecto positivo que tienen en el tratamiento de varias enfermedades crónicas y terminales, por su poder analgésico y ansiolítico. Hablamos de regulación porque la legalización es un término que no tiene definición y es asociada a la permisividad”*<sup>32</sup>.

En efecto la ley hizo precisiones e introdujo elementos de los que carecía el decreto como reasignar funciones a instituciones que pudieran hacer más ágil el trámite de las licencias (ver recuadro). López señala, por ejemplo, que con el decreto 2467 el Consejo Nacional de Estupefacientes era él que evaluaba y otorgaba las licencias de cultivo, lo cual era poco factible que estas fueran expedidas dado que el comité estaba conformado por funcionarios de distintos ministerios e instituciones, lo que dificultaba llegar a un consenso. La ley 1787 reasignó la competencia en la expedición de licencias de cultivo al Ministerio de Justicia, le asignó valor a las licencias (con el Decreto del gobierno eran gratuitas), se establecieron impuestos, así como también mecanismos de sanciones y multas. Un elemento importante que la ley introdujo es lo que López denomina el “componente social” al incluir en el artículo 3 la responsabilidad del gobierno de diseñar mecanismos para implementar iniciativas económicas de producción de derivados de cannabis que desarrollen las comunidades campesinas e indígenas. Este artículo también menciona el deber del estado de proteger a los pequeños y medianos cultivadores, así como la mano de obra local y las industrias e iniciativas nacionales. “Al comienzo la ley no tenía en cuenta a los pequeños y medianos cultivadores pues la idea de la ley tenía un enfoque más de salud pública. Pero los debates coincidieron con el ambiente que se respiraba alrededor del proceso de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC, y por eso se empezaron a introducir elementos en la ley relacionados con el conflicto, como la sustitución de cultivos y la cannabis medicinal como una alternativa económica para los medianos y pequeños cultivadores”, dice López.

La ley vino acompañada del Decreto 613<sup>33</sup> de 2017, que si bien derogaba el decreto del gobierno, se basó en este para fijar un marco regulatorio a la Ley 1787. Entre otras cosas el nuevo decreto introdujo definiciones como la diferencia entre el cannabis psicoactivo del no psicoactivo (aquel con porcentajes de THC inferiores al 1%), lo que a su vez redefinió cuatro tipos de licencias: de fabricación de derivados de cannabis, de uso de semillas para siembra, de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y de cultivo de plantas de cannabis no psicoactivo (ver recuadro de licencias y modalidades). La robusta legislación también obliga a cumplir con ciertas condiciones y estándares. La licencia de semillas y cultivo de

## Tipos de Licencia

Tipo de licencia	Modalidad	Actividad	Entidad competente
Licencia de fabricación	Fabricación de derivados para uso nacional	Fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento transporte, comercialización y distribución de los derivados psicoactivos y no psicoactivos que contengan cannabis con fines medicinales y científicos	Ministerio de Salud y Protección Social
	Fabricación de derivados para investigación científica		
	Fabricación de derivados de cannabis psicoactivo		
	Fabricación de derivados para exportación		
Licencia de uso de semilla para siembra	Para comercialización o entrega	Adquisición a cualquier título, importación, almacenamiento, comercialización, distribución, posesión y disposición final así como su exportación y uso para fines científicos	Ministerio de Justicia y del Derecho
	Para fines científicos		
Licencia de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo	Para producción de semillas para siembra	Siembra y adquisición de semillas, almacenamiento, comercialización, distribución y disposición final así como su exportación y uso para fines científicos	Ministerio de Justicia y del Derecho
	Para producción de grano		
	Para fabricación de derivados		
	Para fines científicos		
	Para almacenamiento		
	Para disposición final		
Licencia de cultivos de plantas de cannabis no psicoactivo	Para producción de semillas para siembra	Adelantar las actividades de cultivo de plantas de cannabis cuyo porcentaje de THC sea inferior a 1% en peso seco	Ministerio de Justicia y del Derecho
	Para producción de grano		
	Para fabricación de derivados		
	Para fines científicos		
	Para almacenamiento		
	Para disposición final		

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

## Funciones de las entidades

Entidad	Oficina	Actividad
Ministerio de Salud y Protección social	Dirección de Medicamentos y Tecnologías de la Salud	Expedir la licencia de fabricación de derivados de cannabis, realizar visitas de control y evaluación
Min Salud y Fondo Nacional de Estupefacientes	Fondo Nacional de Estupefacientes	Control administrativo y operativo a las actividades relacionadas con el manejo de cannabis y sus derivados, realizar visitas de control y evaluación.
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA	Dirección	Control de los productos terminados provenientes del cannabis psicoactivo, sin perjuicio de las competencias en materia sanitaria y fitosanitaria, una vez expedida la licencia.
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA		
Ministerio de Justicia y del Derecho	Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias químicas y estupefacientes	Expedir las licencias de uso de semillas para siembra y de cultivo de plantas de cannabis, y ejercer el control administrativo y operativo a las actividades relacionadas con el manejo de las semillas para siembra, del cultivo de cannabis y del cannabis.
Policía Nacional	Apoyar las actividades de control administrativo y operativo	

Fuente: Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos

cannabis no psicoactivo, por ejemplo, exigen una descripción de equipos y áreas donde se realizarán las actividades, así como protocolos de seguridad. Las de cultivo además necesitan un concepto favorable en la visita previa de control y en el caso de las licencias de cultivo no psicoactivo requieren de una licencia de fabricación o contrato con el destinatario de la cosecha, descripción de equipos y del área de producción, así como un plan de cultivo por los años que se solicitó el permiso. En caso de que la modalidad sea para fines científicos, sin importar el tipo de licencia, se requiere documentación que acredite el proyecto de investigación a cargo de una universidad o una persona jurídica constituida que esté haciendo investigación científica.

El decreto también estipula los términos de las solicitudes y los mecanismos de control y en la sección 6 introdujo la conformación de un Grupo Técnico de Cupos (GTC), con la función de realizar el análisis, evaluación y seguimiento de todos los asuntos relacionados con la asignación de cupos, es decir, la cantidad máxima de plantas de cannabis psicoactivo permitidas a un licenciataria, en conformidad con la Convención Única de Estupefacientes de 1961. El GTC también tiene la obligación de elaborar una guía para cuantificar las necesidades legítimas de cannabis psicoactivo y determinar el cupo del país a solicitar ante la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE.



## Los pequeños y medianos cultivadores

En concordancia con el “componente social” mencionado por López, el Decreto 613 dedica el capítulo 10 para establecer las condiciones de los pequeños y medianos cultivadores. Menciona, por ejemplo, la necesidad de definir los criterios para ser considerado un pequeño o mediano cultivador (ver recuadro) así como el deber de diseñar mecanismos alternativos para los controles de seguridad que garanticen el acceso efectivo al sistema de licenciamiento con un enfoque diferenciado, esencial sobre todo para solicitantes que hacen parte de comunidades indígenas o minorías que operan con cierta autonomía jurídica. Además, como medida de protección el decreto obliga a cualquier titular de licencia de fabricación de derivados de cannabis, transformar al menos un 10 por ciento del cupo asignado de cannabis proveniente de un pequeño o mediano cultivador con licencia para cultivar cannabis. También les da prioridad en la asignación de cupos y les da la ventaja de tramitar la licencia de cultivo para fines científicos sin necesidad de tener una licencia de fabricación de derivados o un vínculo con alguien que la posea, condición obligatoria para las personas naturales que desean cultivar. Por último, el decreto señala la importancia de promover el desarrollo de proyectos de cannabis medicinal como un mecanismo de sustitución de cultivos ilícitos, siempre y cuando la producción provenga de cultivos legales.

Al decreto le siguieron una serie de resoluciones con las que se fortaleció el marco jurídico y por eso hoy se considera a Colombia como uno de los países con la legislación más completa de cannabis medicinal (Ver tabla del marco normativo colombiano).

### Pequeños y medianos cultivadores

El Decreto 613 de 2016 determinó en su capítulo 10 la necesidad de establecer unos criterios de definición de los pequeños y medianos cultivadores. Para esto se expidió la resolución 0579 del 8 de agosto de 2017 según la cual esta categoría envuelve no sólo a los cultivadores sino a productores y comercializadores de cannabis medicinal que actuando como persona natural posean un área total de cultivo de planta que no supere las 0,5 hectáreas, es decir, 5.000 metros cuadrados. La legislación también contempla que las licencias de cannabis pueden ser otorgadas a asociaciones de pequeños y medianos cultivadores, siempre y cuando todos sus miembros cumplan con los requisitos para ser considerados como tales. Para esto, las autoridades evaluarán a cada uno de los miembros de manera independiente y retirarán la licencia a aquellos cultivadores cuya área de cultivo supere los límites propuestos durante la vigencia de la licencia.

En la actualidad hay 3.614 personas inscritas como pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores de cannabis medicinal. Sin embargo, en el marco de la ley 1787 de 2016, no podrán iniciar actividades de cultivo, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de semillas para siembra de cannabis, hasta tanto no cuenten con la licencia correspondiente.

## Marco normativo nacional

Norma	Efectos	Entidad
Ley 1787 de 2016	Crea un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en Colombia	Congreso de la República – Presidencia
Decreto 613 de 2017	Reglamenta la Ley 1787 de 2016, introduce definiciones y las condiciones para adquirir licencias	
Decreto 631 de 2018	Introduce modificaciones e instrucciones concernientes a la fuente de semillas	
Resolución 577 de 2017	Regula técnicamente la evaluación y el seguimiento de las licencias de uso de semillas para siembra y cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y no psicoactivo	Ministerio de Justicia y del Derecho
Resolución 578 de 2017	Establece el manual de tarifas correspondientes a los servicios de evaluación y seguimiento que deben pagar las personas naturales y jurídicas solicitantes de las licencias	
Resolución 579 de 2017	Se establece el criterio de definición de los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal	Resolución conjunta del Ministerio de Justicia, de Salud y de Agricultura
Resolución 2891 de 2017	Se establece el manual tarifario de evaluación, seguimiento y control aplicable a las licencias de fabricación de derivados de cannabis para uso médico y científico	Ministerio de Salud y Protección Social
Resolución 2892 de 2017	Se expide la reglamentación técnica asociada al otorgamiento de la licencia para la producción y fabricación de derivados de cannabis	

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia<sup>34</sup>

## El boom del “oro verde”

El robusto marco jurídico ha atraído las miradas de empresas tanto locales como extranjeras, que han visto en Colombia no sólo una tierra ideal para el cultivo de marihuana sino con las garantías para desarrollar un millonario negocio. De acuerdo con Andrés López, desde la elaboración del decreto por parte del gobierno, algunas empresas, en especial las canadienses, comenzaron a hacer lobby con socios nacionales pues ya “sabían de las movidas legislativas que se estaban impulsando” y las oportunidades que esto representaba. Otras empresas colombianas, dedicadas a la floricultura, establecieron alianzas con empresas extranjeras que ya llevaban un camino recorrido en el negocio de derivados de productos de cannabis con el fin de expandir sus mercados. Los primeros beneficiados con la regulación fueron tres empresas; la colombiana Labfarve-Ecomedics y dos compañías canadienses – PharmaCielo y Cannavida – a quienes el gobierno otorgó licencias bajo el amparo del Decreto 2467, es decir, antes de la promulgación de la Ley 1787. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 1787 y el Decreto 613, el gobierno dio un régimen de transición para que las empresas a quienes se les había otorgado licencias se cambiaran a las nuevas reglas de juego. Las empresas podían aplicar a una licencia

por uno o cinco años, y desde entonces la lluvia de solicitudes aumentó considerablemente: en 2017 se entregaron 27, en 2018 se dieron 163 y para el 4 de junio de 2019 se habían expedido 344 licencias de las distintas modalidades.

Tipo de licencia	Número de licencias expedidas a 2019
Uso de semillas para siembra	35
Cultivo de cannabis psicoactivo	83
Cultivo de cannabis no psicoactivo	129
Fabricación de derivados	97
<b>Total</b>	<b>344</b>

Las condiciones climáticas favorables, los bajos costos de producción, las posibilidades de exportación y la legislación del país aumentaron este frenesí por hacer parte del negocio. De acuerdo con la consultora Crop América, mientras en Colombia la producción de un gramo de flor de cannabis vale entre 0,5 y 0,8 dólares, en Canadá puede costar 2,1 dólares<sup>35</sup>. Otro de los atractivos de Colombia es la variedad de acuerdos comerciales vigentes que tienen con distintos países, en especial con aquellos en donde también se ha regulado el cannabis medicinal, como es el caso de Canadá, la Unión Europea y Estados Unidos. En la actualidad Colombia cuenta con 16 acuerdos comerciales, incluyendo tratados de libre comercio y acuerdos de alcance parcial<sup>36</sup>. Todas estas ventajas comparativas también despertaron el interés de productores locales, que se registraron como pequeños y medianos cultivadores, como primer paso para luego solicitar una licencia y hacer parte del mercado en el futuro<sup>37</sup>. Mientras algunas personas le apostaron al desarrollo de un tipo de licencia, otras optaron por un modelo vertical, es decir, adquirir el paquete de cuatro licencias para tener control sobre las semillas, el cultivo y la fabricación de derivados, y de esta forma garantizar la calidad de los productos.

A diferencia de otros modelos de regulación adoptados en otros países, en los que los protocolos no son tan estrictos y se basa más en la despenalización del consumo con fines medicinales, Colombia le apostó a la creación de una industria farmacéutica y al desarrollo científico, lo que supone la inversión de grandes cantidades de capital. Estas exigencias han llevado a que varias empresas nacionales hagan alianzas con empresas de afuera o busquen fuentes de financiación privada, por lo general con capital extranjero. La fiebre por el “oro verde” se incrementó por las expectativas del mercado global de una industria naciente. Según BDS Analytics<sup>38</sup>, una firma de servicios de datos especializada en la industria del cannabis, se calcula que para 2020 el gasto mundial en productos a base de cannabis llegará a los 32 mil millones de dólares, mientras que un informe del Grand View Research prevé que este mercado podría alcanzar los 63.000 millones de dólares para el 2025<sup>39</sup>. A nivel nacional, un estudio reciente de la empresa Econcept, que cuenta con el aval de los ex ministros Juan Carlos Echeverry, Mauricio Santamaría y Tomás González, afirma que este sector en el futuro podría generar exportaciones por más de 17.700 millones de dólares, mayores incluso que las de petróleo, y tiene el potencial de crear 101.964 puestos en Colombia, más de los que genera la industria de flores (83.225) o el cacao (62.000)<sup>40</sup>.



## La burbuja especulativa

Pero quizá el elemento que más generó expectativas fue la noticia que circuló en los medios de comunicación a principios de 2018 según la cual la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefaciente, JIFE, le había asignado a Colombia la posibilidad de producir 40,5 toneladas de cannabis psicoactivo de las 91,9 avaladas a nivel mundial. Una nota del periódico El Tiempo subrayaba cómo la asignación a Colombia estaba por encima de Estados Unidos, Israel y Australia, y que con la cantidad avalada a Colombia la JIFE reconocía el potencial de Colombia en el mercado del cannabis medicinal<sup>41</sup>. Los medios de comunicación pronto empezaron a reproducir este mensaje y elevaron a Colombia como la potencia productora de cannabis medicinal, al obtener el 44 por ciento del total de cupos. Esta información infló una burbuja de especulación sobre los verdaderos potenciales del mercado tanto a nivel nacional como global.

Francisco Thoumi, miembro de la JIFE, ha desmentido las afirmaciones sobre los cupos en al señalar que: “es cierto que el Gobierno colombiano ha seguido las directrices de la JIFE y le ha presentado su estimativo del volumen de marihuana requerido para satisfacer sus necesidades, el cual fue aceptado por la JIFE. Sin embargo, las directrices de la JIFE aún no han sido implementadas por todos los países



Cannabis  
TNI/Martin Jelsma.

que tienen marihuana medicinal, por lo que no es posible afirmar que Colombia es el país con mayor producción de marihuana para usos medicinales en el mundo”<sup>42</sup>. Andrés López, por su parte, explica que una ventaja de las convenciones internacionales es que permite tener estadísticas de la producción legal de drogas, el consumo y la expectativa de consumo, y así evitar la sobreproducción y la filtración al mercado ilegal. Esa expectativa de consumo es lo que se llama cupo, y los países mandan la respectiva cantidad que prevén comercializar para el año siguiente. Sin embargo, no siempre los países envían estas cifras a la JIFE. Según López, para el 2018 Canadá e Inglaterra no enviaron sus expectativas de uso medicinal por lo que se dejó por fuera de la ecuación a dos de los más grandes productores de cannabis medicinal. “Empezó el rumor que Colombia tenía el 40 por ciento del cupo mundial de producción. Pero no era el 40 por ciento mundial de producción ni era tampoco una cifra que reflejara la realidad. Fue más un tema de mal manejo de información de los medios de comunicación y la información se replicó de medio a medio”, señala López.

Esta especulación, sin embargo, atrajo aún más la mirada de los inversionistas. López menciona también la proliferación de firmas de abogados que se especializaron en tramitar licencias para adquirir todo el paquete para luego venderlas a inversores extranjeros o nacionales. “Las licencias no se pueden vender como tal pero sí las empresas. Se convirtieron como un título valor”, anota López. Un reportaje de la BBC titulado “Colombia: el millonario negocio de empresas de Canadá para cultivar y procesar marihuana a gran escala a este país”<sup>43</sup> da cuenta de las acaudaladas inversiones provenientes de afuera. Canopy Growth, una de las gigantes compañías de cannabis medicinal en el mundo, invirtió cerca de 60 millones de dólares cuando adquirió la totalidad de la empresa colombiana Spectrum. Otro caso es el de La Finca Interactiva, una compañía colombiana que el año pasado fue adquirida en su totalidad por la también canadiense Chemos International con una inversión que supera los 10 millones de dólares. Y otras compañías nacionales han acudido a crear asociaciones o alianzas como Santa Marta Golden Hemp, una empresa colombiana con todo el paquete de licencias, que en agosto de 2018 vendió el 60 por ciento de la compañía a la canadiense Avicanna.

La Asociación Colombiana de Industrias del Cannabis, Asocolcanna<sup>44</sup>, reconoce que la mayor inversión proviene de Canadá, luego Estados Unidos y la Unión Europea, y se estima que del total de las compañías de cannabis medicinal en Colombia, el 70 por ciento proviene de capital extranjero y el 30 por ciento restante de capital nacional<sup>45</sup>. Algunas cifras muestran que entre enero de 2018 y junio de 2019, las inversiones de estas compañías superaron los 600 millones de dólares. En la actualidad hay cerca de 160 empresas con licencias, con presencia en 22 de los 32 departamentos de Colombia y el ministerio de Justicia reportó que desde 2017 se han presentado más de 1.500 solicitudes de licencias, solo para esta cartera<sup>46</sup>. Sin embargo, la licencia como tal no es una garantía de poder hacer parte del negocio, como explica López: “Es como tener un pasaporte. A pesar de que se tenga, es muy distinto a tener los recursos para usarlo y viajar”.

## El mercado en la actualidad

Tal y como menciona López, este auge y especulación alrededor de la “fiebre verde” aún está pendiente de concretarse en negocios reales. Aunque hay proyecciones de empezar a recibir ingresos a partir del último cuarto del 2019, son pocas las compañías que ya empiezan a recibir dividendos de las inversiones. Si bien la empresa colombo canadiense Khiron ya vende desde diciembre de 2018 productos cosméticos a base de cannabis, hasta el momento (a septiembre de 2019) no se ha comercializado ningún medicamento – salvo el Sativex, una medicina a base de cannabis licenciada inicialmente en el Reino Unido – y sólo hay registradas 74 semillas o cultivares ante el ICA, de nueve compañías.

Además, la avalancha de solicitudes de licenciamiento ha hecho que los procesos de autorización tomen más tiempo de lo proyectado. Mientras en 2018 se recibieron cerca de 10 solicitudes de licenciamiento al mes, hoy el gobierno recibe alrededor de 30 peticiones mensuales, lo que requiere de nuevo personal para evaluar las aplicaciones<sup>47</sup>. Aunque tanto el gobierno como los empresarios son conscientes de que se trata de una industria naciente y que el desarrollo de una industria farmacéutica lleva años, hoy sólo la empresa Clever Leaves ha sido certificada por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA y es la primera autorizada para exportar cannabis a Canadá<sup>48</sup> y Reino Unido, a donde hizo su primera exportación de cannabis no psicoactivo el pasado mes de julio. Clever Leaves es también una de las pocas compañías que cuenta con el certificado de calidad necesarios para la industria. Los fabricantes de productos para el uso o consumo humano deben cumplir con una serie de normativas y procedimientos mínimos para garantizar altos estándares de calidad que prevengan los daños al usuario final. A estos procedimientos se les llama Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y son una condición imprescindible para adherirse a las normativas recomendadas por las agencias que controlan la autorización y licencia de manufactura y venta de productos como alimentos, bebidas, suplementos dietarios, productos medicinales, ingredientes farmacéuticos activos y dispositivos médicos<sup>49</sup>.

Por otro lado, el acceso a créditos por parte de entidades financieras ha sido otro inconveniente para avanzar en el negocio. Debido a que varios de los bancos nacionales tienen títulos en Estados Unidos, en donde aún está prohibido el comercio y distribución de cannabis, temen que el gobierno federal de ese país tome represalias, lo que ha detenido varias iniciativas de inversión de las empresas. Actualmente Asocolcanna trabaja en un acuerdo con el Banco Agrario para que se abra un portafolio de servicios dedicado únicamente a esta industria naciente que incluya la apertura de cuentas, concesión de créditos y monetización de recursos. “Sin un apoyo decidido del sistema bancario para cualquier sector de la economía, se pierde competitividad. La industria del cannabis medicinal y científico, está en un punto que es necesario que el Gobierno le preste toda la atención y el apoyo posible”, sostienen los representantes de Asocolcanna.

Por último, en el gremio ha surgido un ambiente de incertidumbre ante el anuncio de la JIFE según la cual el cupo para Colombia de producción de cannabis psicoactivo para el próximo año es de 1,95 toneladas, una cantidad significativamente menor a las 40,1 toneladas del año anterior. Ante este anuncio, los medios de comunicación nuevamente generaron falsas expectativas al sentenciar el fin del negocio del cannabis medicinal en Colombia. Los reportes de prensa se enfocaron en la poca gestión de los representantes diplomáticos ante la JIFE, como la principal razón del bajo cupo autorizado para Colombia, lo que le daría “un golpe mortal” al naciente negocio de cannabis medicinal<sup>50</sup>. Sin embargo, una vez más los representantes de Asocolcanna y miembros del sector dieron un parte de tranquilidad y aclararon que esta cifra se basa precisamente en estimaciones del mercado y debido a que es un mercado en construcción, el cupo está atado a los componentes de producción y consumo que apenas se están instaurando en línea con los ajustes reglamentarios que aún están pendientes. Por lo anterior, Rodrigo Arcila, presidente de Asocolcanna señaló que la noticia no afecta el desarrollo de la industria, sino por el contrario representa una motivación para ajustar las cargas y disponer así de las verdaderas capacidades de producción<sup>51</sup>.

## Los desafío de la industria con los pequeños y medianos cultivadores

Para Rodrigo Arcila, precisamente la llegada de capitales extranjeros, en especial de Canadá, ha sido recibida con beneplácito pues es un país que ya lleva un largo camino recorrido en cultivo y transformación de cannabis, y “estas inversiones buscan copar toda la cadena productiva, de carácter



vertical”<sup>52</sup>, lo que le puede dar un impulso a la industria. Sin embargo, la llegada de las grandes compañías ha generado incertidumbre en el sector de los pequeños y medianos productores que ven en las multinacionales una amenaza para sus emprendimientos locales. A pesar del entusiasmo que despertó la regulación del cannabis medicinal y la inclusión de los pequeños y medianos productores como una medida para hacer parte del mercado a aquellos que ya cultivaban desde la ilegalidad, las condiciones propias de la regulación han dejado por fuera a un importante sector que también quiere beneficiarse con el auge del mercado medicinal de cannabis.

El principal obstáculo que enfrentan los pequeños y medianos productores ha sido precisamente la misma legislación. El tipo de regulación que adoptó Colombia, explica Andrés López, apunta a la creación de una industria farmacéutica que necesariamente implica cumplir con ciertos estándares y protocolos de producción, que a su vez demandan de inversiones considerables. López explica la diferencia entre lo que él llama el “modelo norteamericano” de regulación y el “modelo farmacéutico”. El primero se fundamenta en la despenalización del uso para fines médicos y se legaliza el cultivo, la venta de cannabis y el autocultivo. Tampoco requiere de prescripción médica obligatoria, la venta se puede dar en dispensarios, aplicaciones o autocultivo, y el tiempo de implementación es más corto pues se legalizan productos ya existentes y se crea una cadena de suministro legal. El segundo modelo, por el contrario, se basa en el uso de cannabis y cannabinoides como principios activos para ser usados en la industria farmacéutica que debe cumplir con ciertas normas antes de poner un medicamento a la venta. Además, la venta de productos requiere de un registro sanitario basado en pruebas de seguridad y eficacia (que en el caso colombiano es otorgado por el INVIMA), y sólo se venden bajo prescripción médica en farmacias o centros de salud. El control de calidad y la investigación científica previa hacen de este modelo de regulación mucho más demorado en su tiempo de implementación, y de inversiones de dinero que los pequeños emprendimientos no poseen<sup>53</sup>. López sostiene que bajo este modelo de regulación es muy difícil que los pequeños y medianos campesinos puedan competir en igualdad de condiciones. A pesar de que la regulación obliga a que el 10 por ciento de los derivados debe provenir de este sector, algunas compañías optaron por establecer sus propios cultivos y contratar a algunos campesinos de la región para cumplir con esa cuota (ver Los desafíos).

Ante esta situación, la formación de cooperativas aparece como una de las pocas opciones para que esta parte de la población pueda entrar al competitivo mercado del cannabis medicinal. Un ejemplo de lo anterior es el caso de Caucannabis, una cooperativa formada por familias de la comunidad indígena Nasa, en el departamento del Cauca, una zona con tradición de siembra de marihuana para el mercado ilegal. Luis Alfredo Muelas, miembro y uno de los fundadores de Caucannabis, explica que desde hace 50 años se empezó a cultivar marihuana en esa zona, pero a partir del 2010 empezó a ser estigmatizada cuando los cultivos aumentaron considerablemente por la siembra de Creepy, una clase de marihuana muy apetecida en el mercado ilegal. Con la expedición del Decreto 613, vieron una oportunidad para saltar de la ilegalidad a la legalidad y hoy cerca de 400 familias hacen parte de la cooperativa que ya cuenta con licencia de cultivo de cannabis psicoactivo. El caso de Caucannabis sirve para ilustrar varios de los desafíos que enfrentan los pequeños y medianos cultivadores. Muelas explica, por ejemplo, que uno de los requisitos para ser miembros de la cooperativa es que los aspirantes no tengan ningún vínculo con cultivos ilegales. “Queremos hacer las cosas bien y atados a las normas. Si en algún momento contribuimos al conflicto, esta es una oportunidad para ayudar en el postconflicto”, señala Muelas. La legislación es clara al señalar que “en ningún caso los proyectos de cannabis para fines medicinales avalados por el programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito podrán ser utilizados para legalizar plantaciones que preexistan a la solicitud”<sup>54</sup>.

Aunque de entrada este requisito parece comprensible, puede ser contraproducente en la medida en que esos cultivos han sido fuente de ingreso de esas familias por años y muchas de ellas no pueden

darse el lujo de destruir los cultivos de la noche a la mañana. Aunque una de las razones de incluir a los pequeños cultivadores era ir en consonancia con el punto cuatro del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC, que apunta a la solución del problema de drogas ilícitas en Colombia a través de la sustitución voluntaria, no hubo una articulación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS. Mientras este programa está enfocado primordialmente a la sustitución de cultivos de coca, del que se tiene un registro del número de familias que dependen de estos cultivos y la cantidad de hectáreas sembradas en el territorio nacional, las cifras sobre familias que dependen de cultivos de marihuana son muy escasas y no hay un mecanismo que permita identificar con exactitud el total de cultivos de marihuana en el territorio nacional<sup>55</sup>.

Otro de los desafíos es la posibilidad de que los pequeños productores también puedan desarrollar industria. Luis Alfredo Muelas señala que a pesar de que ven con buenos ojos la medida de exigir que el 10 por ciento de la producción provenga de pequeños o medianos cultivadores, no quieren ser solo cultivadores sino que quieren acceder a las licencias de semillas, por ejemplo, para tener autonomía de producción. Esta es una labor que requiere de una inversión y un conocimiento específico, que ante la falta de una financiación estatal, han tenido que buscar aliados e inversionistas extranjeros para financiar el proceso de genética y así registrar las semillas al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, encargado de la certificación<sup>56</sup>. Además de la inversión, los estándares de calidad también han supuesto un obstáculo para quienes no tienen ni la formación ni los recursos para cumplir con las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) que la industria farmacéutica exige, en especial para la exportación de productos terminados. Estos estándares pueden ser alcanzados por las grandes empresas que cuentan con el capital necesario para invertir en procesos de verificación y seguimiento, pero no para los pequeños y medianos cultivadores que a pesar de tener el conocimiento y la experiencia agrícola, no cuentan con los recursos para hacer la transición de cultivadores a productores.

Pero aún para aquellos que sólo quieren estar en la parte de cultivo también hay estándares que frenan su entrada en la competencia por el mercado. Para los cultivadores existen las Buenas Prácticas de Agricultura (BPA), que si bien son menos estrictas y requieren menos inversión que las de manufactura, también plantean una serie de estándares de necesario cumplimiento. En el caso colombiano es también el ICA la entidad encargada de reconocer a los agricultores que implementan en sus fincas una serie de medidas preventivas, con el fin de garantizar una producción que no genere daños en la salud del consumidor. Este es sin duda un desafío para algunas familias, muchas de las cuales utilizan métodos de siembra tradicionales que no son aceptados bajo los estándares internacionales, lo que los pone en una situación de desventaja. Desde la firma del Decreto 2467 sancionado por el gobierno, Pedro Arenas, director del Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos (OCCDI), se refirió a este asunto al señalar que las BPM hacen parte de una discusión de vieja data: “la reglamentación de antiguas plantas prohibidas se inserta en lógicas de mercado y particularmente de la gran industria química y farmacéutica, que está controlada por multinacionales que pretenden arrebatar el derecho a las comunidades de usar sus plantas de forma tradicional”<sup>57</sup>. Los miembros de Cannalivio, una de las empresas con licencia, expresó esta misma preocupación en un concepto emitido a raíz del Decreto 2467 pero que aún aplican para las regulaciones actuales. En este documento reiteraban “la importancia que la regulación del uso medicinal de derivados cannábicos no genere cargas excesivas tanto económicas como administrativas para los productores y prestadores de servicio nacionales en detrimento del derecho a la salud de las personas que sean o puedan llegar a ser beneficiarias de la terapia cannábica”<sup>58</sup>.

Y es que otro de los desafíos generales a resolver es que a pesar del promisorio panorama que se vislumbra en torno al cannabis medicinal en Colombia, aún existen varias dudas sobre los verdaderos alcances de esta fiebre de “oro verde”, en especial sobre los pacientes y los alcances del mercado,

especialmente a nivel nacional. Procolombia, entidad encargada de promover el turismo, la inversión extranjera en Colombia, las exportaciones y la imagen del país, menciona a Canadá, Australia, México y Alemania, como posibles destinos de exportación, pero sin cifras específicas. En cuanto al mercado nacional, algunas empresas como la colombo-canadiense Khiron han identificado 6 millones de pacientes potenciales en Colombia, pero no hay cifras oficiales que respalden esas estimaciones. Los datos que el gobierno ha utilizado para la implementación de la regulación del cannabis mezclan el uso de cannabis recreacional con el medicinal<sup>59</sup>. Asocolcanna ha expresado su inquietud por la especulación que ha surgido alrededor. “Es un tema que estamos precisamente iniciando a estudiar con mucha información y responsabilidad. Queremos salirnos del plano especulativo e informarnos con datos provenientes de los empresarios. Es decir, pasar de la especulación de los escritorios a solicitarle los datos a los productores” señala Mariam Laudith Pimentel, asistente de presidencia de Asocolcanna. Por lo anterior, los representantes de Asocolcanna anunciaron la presentación de un estudio de caracterización de la agroindustria del cannabis elaborado por Fedesarrollo, un reconocido centro de pensamiento en Colombia. Y es que si bien es cierto que cada vez son más los países que le están apostando al uso de cannabis con fines médicos, y existe evidencia científica que prueba las bondades de esta planta, aún falta claridad sobre los pacientes a quienes estos medicamentos llegarían.

Para algunos, la carencia de información sobre los pacientes radica en que a diferencia del espíritu inicial de la ley, que se basó en un enfoque de salud pública y buscaba facilitar el acceso de los pacientes a los medicamentos derivados del cannabis, ese objetivo al parecer se desdibujó por el jugoso negocio que se abrió de repente. En un documento elaborado el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz, se menciona la falta de referencia al paciente en toda la legislación y anota: “resulta preocupante que por ninguna parte se considere al paciente como sujeto de estos. Estamos frente a una reglamentación que solo se ocupa de las condiciones de desarrollo comercial de la materia para empresas y en ningún momento considera al paciente como un actor clave en la materialización de este sector”. Sumado a esto, son pocos los contactos que ha habido con la comunidad médica por lo que aún surgen dudas de la posibilidad de que los profesionales de la salud receten medicamentos a base de cannabis. La socialización de esta nueva regulación se ha hecho por parte de las mismas empresas y no por parte del estado. Aphria, compañía de capital canadiense, anunció a principios de 2019 un acuerdo con la Federación Médica Colombiana para realizar cursos, entrenamientos y discusión de estudios científicos precisamente para socializar los usos y alcances de los productos a base de cannabis<sup>60</sup>. Khiron, una de las compañías que cotiza en la bolsa de Toronto, trabaja desde 2018 con cerca de 3.200 médicos de la Asociación Colombiana de Neurología, la Asociación Colombiana en Medicina Interna y la Asociación para el Estudio del Dolor, para transformar el imaginario colectivo alrededor del cannabis<sup>61</sup>. Aunque este trabajo es necesario para sensibilizar a la población sobre el cannabis medicinal y desmitificar el uso de los derivados, el hecho de que esta socialización provenga de las mismas compañías se ve más como una estrategia de mercadeo que una labor educativa.

## Un mercado más justo

Ante el número de desafíos que enfrenta la industria, ya se están introduciendo cambios a través de un nuevo decreto que aún está en etapa de discusión y que apunta, entre otras cosas, a armonizar mejor el trabajo con los pequeños cultivadores. Una de las reformas que contempla el decreto es la necesidad de transferir conocimiento y tecnología a los pequeños y medianos cultivadores por parte de las grandes compañías, lo que estrecharía más los vínculos entre estos dos sectores. Muchos de los pequeños productores no tienen los conocimientos financieros necesarios para emprender un negocio a la par de las multinacionales y por eso es importante brindarle las herramientas no solo para competir sino para trabajar en conjunto con las grandes compañías. Steven DeAngelo<sup>62</sup>, uno de los padres de la



industria del cannabis, sostiene en la entrevista para el Colombian Cannabis Investor que el éxito de las compañías de cannabis se logra con la combinación de los saberes ancestrales y el conocimiento sofisticado moderno. Aunque la legislación establece en el artículo 3 parágrafo 4 que el gobierno nacional promoverá la transferencia de tecnología necesaria para la producción nacional de cannabis a través del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), son las grandes multinacionales, en especial las canadienses, las que ya tienen un conocimiento en el tema y son ellas las que pueden facilitar este traspaso de conocimiento que los cultivadores artesanales no poseen.

Asimismo, es necesario crear un mecanismo que permita asegurar que el 10 por ciento de producción de cannabis efectivamente provenga de pequeños y medianos cultivadores locales para evitar que esta obligación sea suplida a través de contratos a campesinos como jornaleros en las nuevas plantaciones. Esta exigencia que hace la ley debería ser monitoreada constantemente pues es el mecanismo esencial de inclusión de los pequeños y medianos cultivadores en el negocio del cannabis medicinal. Otra solución para evitar que el mercado sea acaparado por los grandes capitales es establecer una serie de restricciones a la compra y venta de empresas locales con licencia por parte de las compañías extranjeras. De acuerdo con la ley 1787, el Estado es el encargado de proteger y fortalecer a los medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales, por lo cual es deber del gobierno establecer una serie de límites sobre el número de empresas extranjeras que tienen derecho a explotar el mercado de cannabis medicinal en Colombia sin afectar la producción nacional.

Una de las medidas contempladas en la legislación para salvaguardar lo anterior es realizar “iniciativas encaminadas a la siembra, formalización y promoción de esquemas asociativos de pequeños y medianos cultivadores” dentro del marco del programa de sustitución de cultivos. Sin embargo, como explica Andrés López, el problema es que este asunto se incluyó sin tener claridad del número de familias que dependen de la siembra ilegal de marihuana ni de las plantaciones en las diferentes regiones del país, a diferencia de los cultivos de coca, sobre los que sí se tienen datos de las hectáreas, las regiones y las familias que viven de este cultivo. Por lo anterior, es necesario antes que nada hacer un censo que permita estimar la extensión de los cultivos y el número de familias que dependen de estos, para poderlos incluir en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS. En este mismo sentido, también se considera importante flexibilizar la restricción que en la actualidad les prohíbe a los pequeños y medianos campesinos legalizar las plantaciones preexistentes, pues como se mencionó anteriormente, para muchas familias no es fácil destruir los cultivos que les han servido de sustento por años. DeAngelo señala que este requisito excluye a los pequeños cultivadores del mercado y también perpetúa el mercado ilegal. “Los legisladores tienen que entender la difícil situación en que se encuentran los pequeños cultivadores y proponer soluciones seguras y legales para estas familias”.

Una de las acciones para solucionar lo anterior sería reabrir el debate sobre el Trato Penal Diferenciado (TPD), una medida contemplada dentro del punto 4 del Acuerdo de Paz firmado en 2016 con la guerrilla de las FARC que apunta a la solución del problema de drogas en Colombia. El TPD se pensó como una iniciativa para caracterizar al pequeño cultivador de plantas consideradas ilícitas, y de esta forma ofrecerle un trato alternativo a la persecución penal, no sólo con el fin de descongestionar los estrados judiciales de miles de casos de pequeños sembradores, sino como una medida para volver más eficiente las labores judiciales de perseguir a los mandos medios y altos de las redes de narcotráfico. Sin embargo, por presiones tanto del fiscal general del momento como de fuerzas políticas opositoras al Acuerdo de Paz, el proyecto fracasó en el congreso<sup>63</sup>. Sin embargo, como menciona Lucía Ramírez<sup>64</sup>, investigadora de Dejusticia, esta medida es necesaria pues les permite a los pequeños y medianos cultivadores pasar de la ilegalidad sin el temor de que se inicie un proceso penal en su contra. Este trato

diferenciado debería incluir precisamente un periodo de transición en el que los campesinos puedan legalizar los cultivos como parte de un programa de desarrollo alternativo<sup>65</sup>.

Aún con la introducción de estas medidas, Andrés López ve muy difícil la inserción de los pequeños y medianos cultivadores por las exigencias propias del modelo farmacéutico al que le apostó Colombia. Para lo anterior, sería necesario cuestionar el modelo de negocio actual, que sólo permite la extracción de aceites y derivados del cannabis, y abrir espacios para medicinas herbales. En Colombia ya hay una categoría para este tipo de productos considerados fitoterapéuticos<sup>66</sup> y cuya regulación quedó enmarcada en el decreto 1156 de 2018. A raíz de esta medida, desde julio de 2018 en Colombia se puede fabricar productos naturistas, como se conoce coloquialmente, no sólo a base de cannabis sino también de coca y amapola. Según López, esta sí puede ser una alternativa para los pequeños y medianos cultivadores pues aunque también requiere de registro INVIMA, este procedimiento es más fácil de cumplir para los pequeños emprendedores y la venta no está restringida únicamente para farmacias, por lo que su campo de venta es más amplio. Además, los costos de producción también son menores y en este sentido es más factible la financiación de estos proyectos.

En cuanto a la financiación, que es quizá uno de los aspectos que más excluye la participación de pequeños y medianos cultivadores, es posible pensar en un fondo financiero para empresas nacionales con dineros provenientes de la avalancha de capital producto de la inversión extranjera.

Una opción adicional que puede abrirse en el futuro es la apertura de un eventual mercado regulado de cannabis para uso adulto. En la actualidad un grupo de parlamentarios de distintos partidos políticos, en cabeza del senador Gustavo Bolívar, radicó un proyecto de ley que precisamente busca regular la producción y el consumo de marihuana para adultos<sup>67</sup>. Dentro de la propuesta de ley incluyen, por ejemplo, que el 35 por ciento de las licencias expedidas para este eventual mercado deben ser otorgadas de manera prioritaria a los pequeños productores, en especial a las víctimas del conflicto armado y que habiten en territorios con presencia de cultivos ilícitos. A diferencia del mercado de cannabis medicinal, en el que el 10 por ciento de la producción debe provenir de pequeños cultivadores (aquellos con un área máximo de cultivo de 0,5 hectáreas), el proyecto de Bolívar exige que los poseedores de una licencia con más de una hectárea deben adquirir el 25 por ciento de flores de pequeños cultivadores. Luis Alfredo Muelas, de Caucannabis, considera que el gobierno debe dar este paso no sólo como una medida consecuente para quitar el estigma alrededor de la planta de cannabis sino como una opción de mercado en la que ellos pueden contribuir de forma directa sin la cantidad de exigencias que el mercado farmacéutico requiere.

Por último, es imprescindible pensar en el mercado incipiente de cannabis regulado bajo un modelo de comercio más justo o más equitativo. Esta noción de negocio se basa en la construcción de un comercio con una perspectiva de derechos humanos, incluyente y sostenible ecológicamente, que requiere del compromiso del gobierno para su adecuado cumplimiento. Por lo anterior, se presentan algunos de los principios que pueden garantizar un modelo de comercio más justo<sup>68</sup>. Véase el recuadro abajo.

En un artículo sobre el narcotráfico en Colombia, el investigador Carlos Medina Gallego señala cómo desde el estudio histórico del ciclo marimbero se pueden comprender los problemas sociales del país, en especial, los afrontados por los campesinos y los sectores populares<sup>69</sup>. Quizá sea esta la oportunidad para que precisamente a través del mercado del cannabis medicinal, se introduzcan reformas que mejoren las condiciones de los campesinos del país.

## Principios de Comercio -mas- Justo

- La demostración de un compromiso de solidaridad y justicia social, con iniciativas que vayan más allá del beneficio económico y negocios que crean oportunidades de integrar preocupaciones éticas como parte fundacional de la operación. Esto incluye garantizar acceso preferencial a los pequeños productores que han estado participando en el suministro del mercado ilícito y la expugnación de sus registros criminales.
- Centrarse en el empoderamiento de los productores y el beneficio de la comunidad compartido a través de unos términos de comercio más equitativos. En este modelo, los productores no son vistos solo como suministradores de materiales crudos sino como valiosos creadores.
- El uso de métodos de producción que se adhieran fuertemente a los estándares de sostenibilidad ambiental en relación con el uso de energía, agua e insumos agrícolas.
- Dar un lugar a las protecciones laborales adecuadas para garantizar la seguridad del trabajador, su salud y satisfacción.
- Alentar un control más democrático y participativo en los procesos de toma de decisiones, a través de modelos de negocios inclusivos y sistemas de responsabilidad social impulsados por los trabajadores.
- Generar transparencia y trazabilidad en las operaciones del mercado de cannabis y la cadena de suministros.
- Enfocarse en estrategias a largo plazo, abriendo el acceso a los productores de cannabis de comunidades marginales que están en la transición hacia la legalidad y considerar la justicia restaurativa para aquellos previamente excluidos o criminalizados.
- Resonar con la historia social de un lugar particular, resaltando las comunidades de cultivadores tradicionales y el papel del cannabis en sus identidades y prácticas culturales y religiosas.

## Notas

1. Periodista y politólogo: Máster en Política Pública de Erasmus University y la Universidad de York. Investigador y colaborador para el TNI.
2. No existe claridad sobre el potencial mercado de marihuana medicinal en el mundo. Mientras la Asociación Colombiana de Cannabis, Asocolcanna, prevé la cifra de 54 mil millones de dólares para el 2025, otras consultoras hablan de 43 mil millones para el mismo año.
3. Según el Informe Mundial sobre las Drogas de 2019, Colombia produce el 70 por ciento de la cocaína en el planeta. UNODC (2019), 2019 Informe Mundial sobre las Drogas, Capítulo 1, Resumen ejecutivo y consecuencias en materia de políticas, p. 10. <https://www.unodc.org/wdr2019/>
4. Basta Ya! Colombia: memorias de Guerra y dignidad. Resumen Ejecutivo del Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá, 2013.
5. Ver más detalles en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/lists/bibliotecadigital/ride/de/marihuana%20con%20uso%20terapeutico-contexto%20colombiano.pdf>
6. Jerí, F.R., (1999). Recreational and Medical Uses of Marihuana in Latin America. In Marihuana and Medicine, Humana Press, Totowa, NJ, P. 639-40
7. Medina Gallego, C., (2012), 'Mafia y narcotráfico en Colombia', *CL Sociales, El Prisma de las seguridad de en América Latina. Escenarios regionales y locales Olmo, R. Drogas: Distorsiones y Realidades. Nueva Sociedad* (102), P. 139-170.
8. Sáenz, E., (2007), 'La "Prehistoria" de la marihuana en Colombia: consumo y cultivos entre los años 30 y 60', Cuadernos de Economía, 26(47), P. 205-222.
9. Íbid. De acuerdo con Sáenz, entre 1940 y 1944 se pudieron documentar 60 casos de posesión, venta y cultivo de marihuana especialmente en Barranquilla y los alrededores. Con el tiempo el negocio de venta y consumo se fue extendiendo a los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar, y a finales de la década las autoridades reportaron casos de tráfico de marihuana en Antioquia y otros departamentos del interior del país.
10. Ibid
11. Castillo, F. (1987). 'Los jinetes de la cocaína', Editorial Documentos Periodísticos, Bogotá, P. 8.
12. Thoumi, F. (2001), 'Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes', Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito-CEODD-, P. 81
13. Medina Gallego, C., (2012), Op. Cit. P.150
14. Ibid
15. Camacho-Guizado, Á., (1981). Droga, corrupción y poder. Marihuana y cocaína en la sociedad colombiana. Cali: CIDSE, Universidad del Valle.
16. Medina Gallego, C., (2012), Op. Cit. P.146
17. Metaal, P., & Youngers, C. (2011). Systems overload: Drug laws and prisons in Latin America, P. 39
18. Britto, L., (2013). 'The Marihuana Axis: A Regional History of Colombia's First Narcotics Boom, 1935–1985', Doctoral dissertation, New York University.
19. Colombia ha reiterado su compromiso mundial de lucha contra las drogas y ha adoptado medidas legislativas para dar cumplimiento a la Convención Única de Estupefacientes de 1961, así como el Protocolo de 1972.
20. Ver aquí el Estatuto Nacional de Estupefacientes: <http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/ley-30-de-1986-estatuto-nacional-de-estupefacientes/>
21. Ver también Los hitos de la reforma legislativa en materia de drogas en Colombia: [http://www.druglawreform.info/images/stories/Documento\\_Ref\\_Leg\\_Drogas.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/Documento_Ref_Leg_Drogas.pdf)
22. En la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena en 2012, por ejemplo, el presidente Juan Manuel Santos encomendó a la Organización de Estados Americanos (OEA) realizar un diagnóstico sobre los resultados de las políticas de drogas en la región e insistió en la necesidad de "explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos". Y un año más tarde, durante el Foro Económico Mundial en Davos, el mandatario señaló los resultados desastrosos de la lucha contra las drogas en América Latina. Como resultado de la evaluación de estrategias adoptadas por Colombia para hacer frente al problema de las drogas, la Comisión Asesora de Política de Drogas señaló, entre otras cosas, la necesidad de construir una política de drogas más eficiente, menos costosa y que privilegie la prevención y las respuestas integrales antes que las punitivas. Ver el informe de la Comisión : [http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/comunicado\\_prensa\\_comision\\_asesora\\_13mayo2015.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/comunicado_prensa_comision_asesora_13mayo2015.pdf)
23. Ya desde 1979 la ANIF había recomendado al gobierno de la época implementar una regulación al problema de las drogas al considerar que la lucha represiva era costosa e ineficiente, incentivaba el combate guerrillero y representaba una oportunidad perdida de negocio. Camacho-Guizado, Á., (1981). Droga, corrupción y poder. Marihuana y cocaína en la sociedad colombiana. Cali: CIDSE, Universidad del Valle.
24. En América Latina los países han adoptado distintas formas de regulación de cannabis medicinal, entre ellos, Argentina, Chile, Jamaica, México y Puerto Rico, Perú y se discute en Paraguay. Por otro lado, en Europa la regulación ha avanzado en Austria, Bélgica, Reino Unido, España, Finlandia, República Checa,



Portugal, Italia, entre otros. [http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/Reference/ROMANI\\_Modelos%20de%20Regulacion%20de%20Cannabis-SPA.PDF](http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/Reference/ROMANI_Modelos%20de%20Regulacion%20de%20Cannabis-SPA.PDF)

25. Según la encuesta, la aceptación hacia la regulación de la marihuana para usos medicinales es mayor en ciudades intermedias (70 por ciento), donde la presencia de cultivos ha sido predominante en comparación con ciudades principales como Bogotá y Medellín en donde el apoyo fue menor (61 y 62 por ciento respectivamente). Así mismo, la encuesta reveló que los jóvenes entre 18 y 24 años son más proclives a respaldar la iniciativa con un 71 por ciento de apoyo, en comparación 55 por ciento en personas mayores de 55 años. Encuesta disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1106>

26. Ver el texto completo del Decreto 2467 de 2015 aquí: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202467%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

27. Palomino, S., (2015, 23 diciembre), 'Colombia reglamenta el uso de cannabis con fines medicinales', El País. [https://elpais.com/internacional/2015/12/22/colombia/1450801294\\_794030.html](https://elpais.com/internacional/2015/12/22/colombia/1450801294_794030.html)

28. Garzón, J., Bernal, J., 'Regulación de la marihuana medicinal: sinsabores, dudas y oportunidades', Razón Pública. <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>

29. Ver rueda de prensa del Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, en la que además reitera el apoyo y trabajo conjunto con la iniciativa de ley propuesta en el Congreso: <https://www.youtube.com/watch?v=vcUiCuBqnR8>

30. Tomado del portal del Observatorio de Drogas de Colombia: <http://www.odc.gov.co/inicio/ArtMID/3692/ArticleID/1307>

31. Ver el proyecto de ley: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201787%20DEL%206%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

32. (2016) 'Marihuana medicinal ¿Colombia está lista?', El País de Cali: <https://www.elpais.com.co/especiales/marihuana-medicinal/>

33. Ver el texto completo el Decreto 613 de 2017 aquí: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/decreto-613-de-2017.pdf>

34. Observatorio de Drogas de Colombia, 'ABC para solicitar las licencias de uso de semillas para siembra y cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y no psicoactivo con fines médicos científicos': <http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES/ArtMID/4214/ArticleID/6101/ABC-para-solicitar-las-licencias-de-uso-de-semillas-para-siembra-y-cultivo-de-plantas-de-cannabis-psychoactivo-y-no-psychoactivo-con-fines->

[m233dicos-y-cient237ficos](#)

35. López, J., (2019, agosto 20), 'Boom del cannabis medicinal generó 247 licencias entregadas por el Minjusticia', Agronegocios. <https://www.agronegocios.co/aprenda/boom-del-cannabis-medicinal-genero-247-licencias-entregadas-por-el-minjusticia-2897839>

36. Desde 2005 las importaciones y las exportaciones han ido en aumento como resultado de los múltiples acuerdos comerciales. 'Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia' (borrador). Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Disponible en: <http://www.mincit.gov.co/normatividad/docs/ley-1868-informe-2019.aspx>

37. Ministerio de Justicia de Colombia. Para consultar el listado de pequeños y medianos cultivadores inscritos, consulte: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Cannabis/Listado%20de%20pequenos%20y%20medianos%20cultivadores%20actualizados%2030-08-2019.pdf>

38. Schimansky, S., (2018, septiembre 22), 'Wall Street: las acciones de la marihuana alcanzan su máximo histórico', DW. <https://www.dw.com/es/wall-street-las-acciones-de-la-marihuana-alcanzan-su-m%C3%A1ximo-hist%C3%B3rico/a-45598203>

39. Long, G., (2019, julio 20), 'Colombia seeks to be a cut above cannabis', Financial Times. <https://www.ft.com/content/b9142c96-9742-11e9-9573-ee5cbb98ed36>

40. López, J. (2019, septiembre 4), 'Potencial de las exportaciones de cannabis en Colombia sería mayor al petróleo', Agronegocios. <https://www.agronegocios.co/agricultura/potencial-de-las-exportaciones-de-cannabis-de-colombia-seria-mayor-al-petroleo-2904326>

41. Angarita, P. (2018, enero 10), 'Colombia tiene 44 % del cupo mundial para cannabis medicinal', El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/colombia-puede-producir-44-por-ciento-mundial-de-cannabis-medicinal-169790>

42. Thoumi, F., (2018, enero 14), 'Marihuana medicinal: ¿tiene Colombia un cupo autorizado por la ONU?', Razón Pública. <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10800-marihuana-medicinal-tiene-colombia-un-cupo-autorizado-por-la-onu.html>

43. Miranda, B., (2018, noviembre 20), 'Colombia: el millonario negocio de empresas de Canadá para cultivar y procesar marihuana a gran escala a este país', BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46358849>

44. Asocolcanna está encargada de promover, proteger y orientar el desarrollo de las actividades agro-industriales relacionadas con la explotación de la planta del cannabis. En la actualidad hay 30 empresas afiliadas a la asociación.

45. En una revisión a las casi 160 empresas o personas

registradas con licencia, 14 figuran como compañías de propiedad canadienses, 7 de Estados Unidos y 12 son fusiones o proyectos compartidos con inversión extranjera. En cuanto a las compañías nacionales, 21 aparecen totalmente de propiedad colombiana y 97 no tiene información disponible para identificar el país de origen.

**46.** Cundinamarca es el departamento con mayor número de licencias, seguido por Antioquia y Valle del Cauca. Se calcula que el solo el trámite de licencias le ha generado al estado colombiano cerca de 10.000 millones de pesos. López, J., (2019, agosto 20), 'Boom del cannabis medicinal generó 247 licencias entregadas por el Minjusticia', Agronegocios: <https://www.agronegocios.co/aprenda/boom-del-cannabis-medicinal-genero-247-licencias-entregadas-por-el-minjusticia-2897839>

**47.** "Cannabis medicinal ¿bonanza en veremos?" (2019, agosto 4), El Tiempo: <https://www.portafolio.co/negocios/cannabis-medicinal-bonanza-en-veremos-532260>

**48.** Somerset, S. B. "Colombian Company Clever Leaves To Export Cannabis Sample To Canada" (2019, febrero 7), Forbes: <https://www.forbes.com/sites/sarabrittany/somerset/2019/02/07/colombian-company-clever-leaves-to-export-cannabis-to-canada/#71af38bf6920>

**49.** Ver más sobre los procesos de Buenas Prácticas de Manufactura en: Jelsma, M., Kay, S., Bewley-Taylor, D. (2019) "Opciones de Comercio (más) justo para el mercado de cannabis".

**50.** 'Golpe mortal al cannabis medicinal en Colombia' (2018, agosto 21), W Radio: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/golpe-mortal-al-cannabis-medicinal-en-colombia/20190821/nota/3942975.aspx>

**51.** Cifuentes, V., (2019, agosto 23), 'Menor cupo de producción de cannabis no afectaría al sector', El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/cannabis-bajan-cupo-para-produccion-de-colombia-403548>

**52.** Miranda, B., (2018, noviembre 28), 'Colombia: el millonario negocio de empresas de Canadá para cultivar y procesar marihuana a gran escala a este país', BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46358849>

**53.** En la actualidad, el INVIMA solo ha concedido un registro de medicamento (sativex) y 251 notificaciones sanitarias de productos cosméticos derivados de cannabis no psicoactivo.

**54.** Artículo 2.8.11.10.9 Promoción al desarrollo de Proyectos en el marco de programas de sustitución de cultivos ilícitos

**55.** En Colombia, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía es la encargada de la detección de cultivos

de marihuana a través de reconocimientos aéreos y registros fotográficos. Sin embargo, en ocasiones las condiciones climáticas dificultan la identificación de plantaciones en el territorio nacional. Cifras de 2006 muestran 95 hectáreas detectadas pero solo en cuatro de los 32 municipios de Colombia. <http://jacevedo.imprenta.gov.co/documents/10280/3796703/g83C.pdf/55238d5b-7563-419c-b896-55c7d3be75b9>

**56.** Para lograr el registro de una semilla o cultivar, se deben realizar pruebas de evaluación agronómica en las subregiones naturales en donde se pretenda cultivar y/o comercializar el material, conforme con lo establecido en la Resolución 3168 de 2015. Esta evaluación, debe ser realizada por una Unidad de Evaluación Agronómica o una Unidad de Investigación en Fitomejoramiento debidamente registrada ante el Instituto para la especie cannabis. Para consultar el Registro Nacional de Cultivares: <https://www.ica.gov.co/getattachment/Areas/Agricola/Servicios/Certificacion-de-Semillas/REGISTROS-CANNABIS-06-09-2019.xlsx.aspx?lang=es-CO>

**57.** Arenas, P. (2016) 'Cannabis medicinal a la colombiana'. Transnational Institute: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/cannabis-medicinal-a-la-colombiana>

**58.** Cannalivio (2016): <https://www.elementa.co/wp-content/uploads/2016/04/Concepto-Decreto-Marihuana-Medicinal.pdf>

**59.** Desde el decreto impulsado por el gobierno, las cifras se han basado en los estudios de consumo que señalan, de acuerdo a datos de 2013, un total de 762 mil colombianos consumidores de marihuana, es decir, alrededor de un 3,3 por ciento de la población. Gaviria, U (2014) "La marihuana con uso terapéutico en el contexto colombiano". <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/lists/bibliotecadigital/ride/de/marihuana%20con%20uso%20terapeutico-contexto%20colombiano.pdf>

**60.** (2019, diciembre 3). 'Cannabis: Federación médica y Aphria logran acuerdo'. Revista Dinero. <https://www.dinero.com/pais/articulo/medicos-de-colombia-evaluaran-beneficios-del-cannabis/268219>

**61.** (2018) 'Nuevos medicamentos de cannabis en Colombia'. Revista Semana. <https://www.semana.com/hablan-las-marcas/articulo/nuevos-medicamentos-de-cannabis-en-colombia/577150>

**62.** Entrevista completa disponible en: <https://www.colcannin.com/2019/08/angelo-investor/>

**63.** El fiscal de la época Néstor Humberto Martínez, calificó la iniciativa como aterradora al considerar que con esta el gobierno colombiano se estaba 'arrodillando' ante el narcotráfico. Ver detalles en: Majbub Avendaño, S. (2017, diciembre) 'Implementación del Punto 4 del Acuerdo de Paz', Fundación Heinrich Böll, Ideas Verdes, Número 4, Bogotá. [https://co.boell.org/sites/default/files/20180214\\_ideasverdes\\_no4\\_completo\\_web.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/20180214_ideasverdes_no4_completo_web.pdf)

64. Ramírez Bolívar, L. (2018, abril 12), 'Continúa la batalla por el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores', El Espectador: <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/continua-la-batalla-por-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-cultivadores-columna-858932>

65. El concepto de desarrollo alternativo se refiere a los esfuerzos por encontrar respuestas más humanas a la dependencia de subsistencia que tienen algunas comunidades pobres rurales con los cultivos ilícitos. Ver más detalle en: Jelsma, M. (2018). *Connecting the Dots. Human Rights, Illicit Cultivation and Alternative Development*.

66. La legislación colombiana define los productos fitoterapéuticos como el producto medicinal empacado y etiquetado, cuyas sustancias activas provienen de material de la planta medicinal o asociaciones de estas, presentado en forma farmacéutica que se utiliza con fines terapéuticos. Ver el Decreto 1156 de 2018 en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201156%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

67. ¿Cómo es el proyecto para regular marihuana con fines recreativos?, (2019, septiembre 18), El Tiempo. [https://www.eltiempo.com/politica/congreso/gustavo-bolivar-habla-de-regular-la-marihuana-con-fines-recreativos-413718?cid=SOC\\_PRP\\_POS-MAR\\_ETW\\_WHATSAPP](https://www.eltiempo.com/politica/congreso/gustavo-bolivar-habla-de-regular-la-marihuana-con-fines-recreativos-413718?cid=SOC_PRP_POS-MAR_ETW_WHATSAPP)

68. El término comercio justo o fair trade, en inglés, ha estado sujeto a distintas interpretaciones y no existe un consenso sobre el significado puntual de este concepto. Para más información, consultar: Jelsma, M., Kay, S., Bewley-Taylor, D. (2019) "Opciones de Comercio (más) justo para el mercado de cannabis". Disponible en: <http://www.druglawreform.info/es/item/9213-opciones-de-comercio-mas-justo-para-el-mercado-de-cannabis>

69. Medina Gallego, C., (2012), Op. Cit. P.146

## DETALLES DE LA PUBLICACIÓN

---

El contenido de este informe se puede citar o reproducir con fines no comerciales y siempre que se mencione debidamente la fuente de información

## TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

---

De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, Países Bajos

Tel: +31-20-6626608, Fax: +31-20-6757176

E-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)

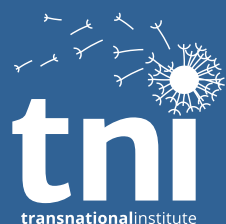
[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)



@DrugLawReform



Drugsanddemocracy



El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación e incidencia política que trabaja por un mundo más democrático, equitativo y sostenible. Durante más de 40 años, el TNI ha actuado como un punto de interconexión entre movimientos sociales, académicos y académicas comprometidos y responsables de políticas.

[www.TNI.org](http://www.TNI.org)