



**VENTAJAS COMPETITIVAS DE COLOMBIA EN LA PRODUCCIÓN Y
EXPORTACIÓN DE CANNABIS MEDICINAL FRENTE A URUGUAY**

LAURA SOFÍA JALILIE VILLANUEVA

DIRIGIDO POR: DR. IVÁN GARZÓN VALLEJO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA

CIENCIAS POLÍTICAS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

CHÍA, COLOMBIA

2020

Tabla de Contenido

Resumen	3
Abstract	4
Introducción.....	5
Capítulo 1. Antecedentes histórico-políticos.....	10
Cambio de paradigma	11
¿CBD Y TCH? Definición y derivados del cannabis	12
Capítulo 2. Marco legal y normativo	14
Modelo de regulación	22
Capítulo 3. Aspectos técnicos de la producción de cannabis medicinal	23
Normas sanitarias y fitosanitarias.....	24
Solicitud de licencias	26
Mercados potenciales y perspectiva global del cannabis medicinal	29
Conclusiones.....	33
Bibliografía.....	35

Resumen

La perspectiva frente al cannabis y sus usos medicinales han cambiado y, ante los avances de la industria, Colombia no se ha quedado atrás. El presente trabajo tiene como objetivo analizar las ventajas competitivas de República de Colombia en la producción y exportación de cannabis medicinal frente a República Oriental de Uruguay. Para ello, primero se determinará el contexto socio político e histórico del entorno que rodea a la industria de cannabis medicinal tanto en Colombia como en Uruguay. Además, se comparará el marco normativo y el entorno industrial del cannabis medicinal en ambos países, haciendo énfasis en las ventajas competitivas, tanto de uno como de otro, a nivel geográfico, legal, histórico, los aspectos técnicos y las técnicas en la producción de cannabis medicinal. Luego, se comparará las entidades que controlan la producción en ambos países y que regulan los aspectos sanitarios y fitosanitarios y se hablará de los mercados potenciales y perspectiva global del cannabis medicinal en Colombia. Al final se identificarán las oportunidades de mejora y medidas que permitan la ventaja competitiva en la producción y exportación de cannabis medicinal en Colombia.

Palabras clave: cannabis medicinal, exportación, ventajas competitivas, Colombia, Uruguay.

Abstract

The perspective on cannabis and its medicinal uses have changed and, given the advances of the industry, Colombia has not fallen behind. The present work aims to analyze the competitive advantages of the Republic of Colombia in the production and export of medicinal cannabis compared to the Oriental Republic of Uruguay. In order to achieve this, the socio-political and historical context of the environment that surrounds the medical cannabis industry in both Colombia and Uruguay will be determined. In addition, the regulatory framework and the industrial environment of medicinal cannabis in both countries will be compared, emphasizing the competitive advantages, both of one and the other, at a geographical, legal, historical level, as well as making a comparison of the technical aspects and techniques in the production of medical cannabis. Then, the entities that control production in both countries and that regulate sanitary and phytosanitary aspects will be compared, and the potential markets and global perspective of medicinal cannabis in Colombia will be discussed. At the end, opportunities for improvement and measures that allow a competitive advantage in the production and export of medicinal cannabis in Colombia will be identified.

Key words: medical cannabis, exportation, competitive advantages, Colombia, Uruguay.

Introducción

Comienzos de los años 70: la contracultura, la guerra de Vietnam, luchas por los derechos civiles. La sociedad norteamericana buscaba una identidad que parecía perdida entre las infinitas guerras y los discursos de restauración que vociferaba la Casa Blanca. Un sinfín de retazos buscando una unidad que el presidente de la época no brindaba: Richard Nixon se hundía. La guerra de Vietnam estaba siendo costosa, no tanto en dinero pues la economía norteamericana parecía en ese momento no tener techo, sino en vidas: jóvenes que iban a luchar en un país del que desconocían su existencia, o su historia, pero que les sería inolvidable ante la realidad de las balas que los atravesaban.

Los indicadores económicos no crecían tanto como antes, la aguja ascendía, pero no con la inclinación deseada. El titán estadounidense parecía tambalear, pero en ese momento no cae. Quizás otra guerra garantizaría la unidad que necesitaba el país. Las amenazas siempre se encontraban en todos los frentes: Cuba solo está a unos cuantos kilómetros, los Bárbaros habían saqueado Roma desde el norte y el imperio norteamericano siempre había estado en busca de esa amenaza que podría dañarlo. Los comunistas podían atacar en cualquier momento.

Algo llega desde el sur. Desde los años 30 el gobierno ya había estado preocupado por un incremento lento pero constante de consumo de drogas como la marihuana. Sáenz Rovner (1996) en su estudio acerca de la historia del narcotráfico en Colombia, habla de cómo antes de esa fecha “la marihuana no se había considerado un problema de salud pública en los Estados Unidos. Hasta entonces se consideraba como un vicio de grupos étnicos minoritarios, bohemios, músicos de jazz, marinos y otros elementos marginales en la sociedad” (p. 19). Esto se debe en parte a la visión que tienen los estadounidenses acerca de las minorías, por lo que algunos académicos no dudan en tildar a la guerra contra las drogas de “racista”.

Nixon sale en televisión, como alguna vez Reagan lo haría, sosteniendo una bolsa de droga, y el polvo se revolotea. Nixon dice unas palabras que serían repetidas por sus sucesores: *"La adicción a las drogas es el enemigo público número uno de Estados Unidos"*. Y así nació un nuevo enemigo, que desde 1971 es perseguido por instituciones como la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), la cual fue fundada en 1973 y, que luego de un gasto de cerca de US\$51.000 millones de dólares (Bowes, 2019), parece estar más vivo que nunca.

Por otro lado, Colombia ya había prohibido la marihuana desde 1939 en circunstancias parecidas a los Estados Unidos. Acerca de esto, Sáenz Rovner (1996) plantea que "la percepción de las élites de considerar el consumo de drogas y alcohol como un problema social (y racial) se ahondaban con los temores de los norteamericanos a ver su país inundado por narcóticos provenientes de México y del Caribe" (p. 27), por lo que desde el inicio, en las primeras prohibiciones, Colombia ya estaba ligada e influencia por los Estados Unidos en la lucha contra las drogas, aunque fuese solo en términos de prohibición.

A finales de los años 60 Colombia ya era reconocida como el principal país productor y exportador de cocaína del mundo. No obstante, sería después de los años 70, después de la declaración de Nixon, que el papel de Colombia ascendería de un mero espectador, a un actor más activo y protagónico. El mismo Sáenz Rovner (1996) concluye que: "Las acciones del gobierno norteamericano señalan una transición en la que Colombia deja de desempeñar un papel pasivo para convertirse en actor en el complejo -y violento- mundo del consumo de drogas" (p.28), así, quedando en mitad de esta guerra que en los años 80 vería su recrudecimiento, siendo el motor que elevaría el nivel de violencia de la lucha armada que sacude el país hasta nuestros días.

Ante este paradigma tan desesperanzador, no pasaría mucho tiempo para que algunas voces de diversos espectros políticos abogaran por un necesario cambio de estrategia en la lucha contra las drogas. Adrián Restrepo (2013) plantea que: “Estas manifestaciones masivas y globales en las cuales Colombia está involucrada permiten conjeturar, por un lado, que actualmente el problema de las drogas ilegales es la guerra declarada contra ellas más que las drogas mismas.” (p. 70), y es que, solo viendo las fallidas guerras contra el narcotráfico en México y Colombia, es más que evidente que la lucha del gobierno termina siendo una escalada militar que, por ahora, no parece conocer límites y que termina por afectar incluso las libertades civiles.

Asimismo, Adrián Restrepo (2013) añade que: “Estas manifestaciones parecen configurar una exigencia del ciudadano en la medida en que los manifestantes exigen a la comunidad de Estados el reconocimiento del consumo de drogas –particularmente la marihuana– como parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad” (p. 70), y es ante esta búsqueda de la libertad del individuo, que diversos Estados ya han puesto la mira en la despenalización como una estrategia eficaz para combatirlo. Así pues, el primer Estado en legalizar y aprobar su producción, comercialización y exportación fue Uruguay.

A inicios de la década pasada, muchas personalidades en distintas partes del mundo levantaron su voz en busca de otras miradas al problema de las drogas. Así pues, ya se habían dado ciertos pasos en distintos países de Europa logrando la despenalización en Portugal y Países Bajos, lo que había significado un ejemplo para muchas sociedades. Sobre esto, Pettitt-Schieber (2017) escribió:

Esta nueva mirada reconoce el problema del consumo y de la venta de las drogas como un asunto distinto y único en la sociedad. El tema involucra asuntos de pobreza, de desempleo, de los fracasos del sistema de educación y del acceso a la salud (p.15).

Uruguay, como nación, entendió que el asunto con las drogas no se limita solo a la posesión, sino que va de la mano con otros crímenes asociados a esta como: los robos, los hurtos, el abuso, la prostitución, entre otros. José Mujica, ex presidente de Uruguay, definiría el problema de su país como: “social, complejo, multidimensional y multicausal, fuertemente anclado en los factores políticos y culturales de la sociedad y la comunidad” proponiendo una reforma profunda que permitió abordar las causas de fondo. Y es así como, en 2013, Uruguay se convirtió en el primer país en legalizar el consumo, producción y exportación de marihuana y, más adelante en el 2017, legaliza la marihuana con fines no medicinales.

Actualmente, y según el Instituto de la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA, de ahora en adelante) y el Ministerio de Salud Pública, Uruguay cuenta, a marzo 2020, con 40 emprendimientos de cultivo de cannabis no psicoactivo autorizados por Ministerio de Agricultura y Pesca (MGAP), lo que sumaba una superficie de unas 600 hectáreas de producción a cielo abierto (Uruguay XXI, 2020, p. 12). Y en este año (2020) se ha propuesto duplicar su producción de cannabis medicinal para exportar CBD y THC a farmacéuticas suizas, siendo esta una oportunidad de negocio que países históricamente golpeados por el narcotráfico, como Colombia, pueden aprovechar para salir adelante, lograr un desarrollo económico mayor y un óptimo aprovechamiento de recursos.

En este trabajo, entonces, se tiene como referencia principal de comparación para Colombia a Uruguay. A pesar de las diferencias demográficas, políticas, sociales e históricas, Uruguay es un referente en el desarrollo de la industria del cannabis y ha logrado, dentro de sus capacidades productivas, generar un marco regulatorio y beneficiarse de este producto. Así pues, al ser pionera de un nuevo paradigma a nivel mundial frente a la industria, cabe realizar una

comparación para determinar sus ventajas, las lecciones aprendidas, y cómo Colombia podría aprovechar los aciertos y desaciertos de cara al mercado.

En las siguientes páginas se ahondará en las ventajas competitivas que puede tener Colombia en el sector de cultivo, producción y exportación de cannabis medicinal, con un enfoque específicamente en la síntesis de CBD y THC. Además, se realizará una comparativa entre las condiciones normativas, legales y geográficas de ambos países (Colombia y Uruguay), y en qué elementos Uruguay lleva una clara ventaja desde distintos ámbitos a Colombia. Al final, se identificarán oportunidades de mejora de Colombia con respecto al cultivo, producción y exportación de cannabis medicinal, así como las fortalezas que ya posee en estos ámbitos.

Capítulo 1. Antecedentes histórico-políticos

Como ya Sáenz Rovner (1996) señaló, en los años 30 Colombia era señalada por Estados Unidos por ser uno de los principales productores del cannabis consumido en el país, sin embargo, sería en los años 70 que la producción aumentaría sustancialmente luego de la declarada guerra contra las drogas, momento en el cual muchos norteamericanos vieron en el norte de Colombia un lugar privilegiado para la compra del cannabis, producido para cultivar, procesar y exportar toneladas del producto a ciudades como Miami y Nueva York.

Esta época es conocida como “bonanza marimbera” y se dio sobre todo en los departamentos de La Guajira, Magdalena y Cesar. La ilegalidad del cannabis impulsó los precios al punto que tendía a ser enormemente rentable. Sobre esto, Héctor Castillo Castro (2007) señala que “el tráfico ilegal de la hoja alucinógena fue generando un negocio supremamente lucrativo, con lo que muchos seres empobrecidos lograron amasar grandes fortunas” (p. 82). Además, agrega que “este negocio era monopolio de pocas familias, que se peleaban el control de las zonas de producción, tránsito y comercialización, lo que generó conflictos resueltos con violencia y muerte” (p.82).

Así pues, se puede ver la clara correlación entre la severidad en la penalización de las drogas en Estados Unidos y la violencia en el norte del país, siendo esa violencia parte de un factor cultural que permea hasta nuestros días. Sobre ello, Castillo Castro (2007) concluye que “al final, la bonanza marimbera solo representó un espejismo, una simple ilusión económica para mejorar las condiciones de vida de la gente humilde que se vinculó al negocio como recolector o peón de los capos de la hierba”, así fue como se formó el mito de los grandes terratenientes que habían comenzado como peones, y el tráfico de marihuana era uno de esos mecanismos, pero al final la

concentración de capital fue inevitable, por lo cual “las grandes fortunas y bienes pasaron a manos de otras familias poderosas de la época” (Castillo Castro, 2007, p.84).

Contrario a lo que cabría esperar, los cultivos de cannabis en el mundo aumentaron exponencialmente desde los años 70, mientras Colombia se debatía entre la violencia y la desidia, otros países dieron el paso a la legalización del cannabis tanto a los usos recreativos (como los Países Bajos) como el uso medicinal, y es en este mercado donde las oportunidades han crecido.

Cambio de paradigma

Según datos tomados de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, 2018):

El Reino Unido es el principal país productor de preparados farmacéuticos que contienen extractos de cannabis. En 2016 contribuyó con el 45% de la producción mundial, el equivalente a 95 toneladas. Con una tasa de crecimiento anual del 93% su producción para el año 2017 contribuyó con el 63% de la producción mundial, equivalente a 258,4 toneladas.

Por tal razón, está claro que el cultivo de cannabis para consumo ha pasado a un segundo plano en el mercado mundial, lo que ha obligado a Colombia en los últimos años a cambiar el paradigma de la lucha contra este narcótico. Juan Mauricio Ramírez, en el último reporte acerca de la industria del cannabis de Fedesarrollo, plantea que

En Colombia hay un camino recorrido que ha situado al país en un lugar preponderante y de gran potencial en el desarrollo de la industria del cannabis medicinal y en su posicionamiento internacional. Tras la aprobación de la ley 1787 de 2016 que crea el marco regulatorio para el acceso al cannabis con fines médicos y científicos y su posterior reglamentación a través del Decreto 613 de 2017, ha habido un gran interés de inversionistas locales e internacionales para participar en el sector, a través de solicitudes de licencias de cultivo, procesamiento y distribución. Además de tener un marco regulatorio establecido y una demanda potencial importante, existen condiciones favorables para la producción en Colombia como los bajos costos laborales, el clima, y la luminosidad de 12 horas diarias

Lo mencionado pone a Colombia con una ventaja que, bien utilizada, puede permitir al país ser un engranaje importante en el sector mundial de producción de cannabis y que permitirá

convertir en una oportunidad, el lastre que durante años ralentizaba el desarrollo económico del país.

¿CBD Y TCH? Definición y derivados del cannabis

Para entender la regulación y contexto que cobija a la industria del cannabis medicinal es necesario comprenderla y entender a qué se hace referencia al momento de conocer acerca de los productos derivados de la planta. De acuerdo con el más reciente informe de Fedesarrollo (2019), se puede entender los múltiples usos de la planta de cannabis, dentro de los que se encuentran usos en sectores como de alimentos, bebidas, cosméticos, científicos y medicinales (p. 6).

Los derivados del cannabis son, principalmente, el tetrahidrocannabinol, también conocido como delta-9-tetrahidrocannabinol (THC) y el cannabidiol (CBD), ambos con amplios usos medicinales. En el caso del CBD o cáñamo (cannabidiol con bajo o nulo contenido psicoactivo), se han podido realizar productos como tinturas, cremas, lociones, aceites, cápsulas, suplementos dietarios y preparaciones para mascotas (p. 49). Si bien el primero es medicinal, es “hoy en el mundo, un mercado muy pequeño. La razón es que los únicos países que consumen cannabis (THC) con propósito medicinal son Alemania, Holanda, Italia y Dinamarca” (Fedesarrollo, 2019, p. 15), no obstante, es un mercado en expansión.

Por otro lado, de los mercados es el de CBD el que aumenta de manera progresiva, y ante eso Juan Mauricio Ramírez plantea en el informe de Fedesarrollo que “la aprobación del Farm Bill en Estados Unidos en 2018 aumentó sustancialmente la disponibilidad legal de productos basados en CBD¹ con propósitos medicinales e industriales” (2019, p. 16). Así pues, tan solo “en octubre

¹ Lo cual no significa que se haya legalizado a nivel federal, en general, la producción de CBD, sino de aquella derivada del cáñamo y cumpliendo con las regulaciones federales y estatales por parte de un productor con la debida licencia. (Fedesarrollo, 2019, p. 16).

de 2019 se recogieron las cosechas de más de 200.000 hectáreas que habían sido licenciadas para el cultivo del cáñamo” (Fedesarrollo, 2019, p. 16), además de múltiples usos en otros campos como el de alimentos, bebidas, y cosméticos. El uso industrial del cáñamo, una variedad del cannabis se utiliza también en la producción de papel, fibra, celulosa y materiales de construcción, entre otros.

A pesar de los contratiempos que se pueden presentar en la producción de cannabis, incluyendo el hecho de que en múltiples ocasiones se destruye parte de la producción por tener una presencia de THC mayor a la permitida (>1% en Colombia, >0,3% en Estados Unidos), problemas en aspectos sanitarios y/o fitosanitarios o inconvenientes con los procesos de calidad de los productos, se estima que para el presente año, 2020, se presentaría un “volumen aún mayor de CBD medicinal producido por Estados Unidos” (Fedesarrollo, 2019, p. 16), y un crecimiento en la demanda global de CBD.

Así pues, se puede evidenciar cómo las perspectivas han cambiado: lejos quedaron las décadas de violencia y persecución del cultivo y venta del cannabis, y poco a poco se abre camino a las oportunidades en el mercado que pueden beneficiar a esas regiones históricamente golpeadas por el conflicto en Colombia, sin embargo, esto depende del apoyo a la industria del cannabis en el país, tanto por parte de los gobiernos de turno, como de las iniciativas de carácter privado que en Colombia recién se adelantan.

Capítulo 2. Marco legal y normativo

Actualmente en Colombia se presenta un marco legal y normativo que puede ser entendido a través de una duplicidad contradictoria: una política de prohibición y otra de permisión. En esta primera política de prohibición se encuentra, en primer lugar, la Constitución Política de Colombia en su artículo 49, el cual establece que “el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo por prescripción médica”.

Si bien este artículo parecía tener claridad frente a la penalización de dichas conductas, la sentencia C-574 de 2011 dejó en claro dos puntos relevantes: en primer lugar, que “aunque el porte y consumo de drogas esté ‘prohibido’, las únicas medidas terapéuticas que se pueden tomar contra quienes incumplan esta norma serán de carácter ‘administrativo’” (Pacheco, 2011). En segundo lugar, que estas medidas deben contar con el consentimiento informado de la persona, es decir, que nadie podrá ser obligado a dejar de usar drogas.

Por otro lado, se encuentra la Ley 2000 de 2019, en donde

se prohíbe el consumo y porte de sustancias psicoactivas (incluso dosis personal) en espacio público o lugares abiertos al público, cerca o dentro de los establecimientos educativos, en los centros deportivos, en parques, zonas históricas o de interés cultura y áreas comunes de copropiedad.

Finalmente, dentro de esa política de prohibición se encuentra el Artículo 376 del Código Penal, que tiene como objetivo el combatir el consumo, delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. En este artículo se establecen las penas correspondientes a las distintas actividades relacionadas al mencionado delito y de acuerdo a estupefacientes específicos, particularmente, las multas y el tiempo de prisión que cada sustancia y su cantidad generan.

Por otra parte, entonces, se encuentran las políticas de permisión. Dentro de estas se encuentra, en primer lugar, el artículo 16 de la Constitución Política, el cual establece que “todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”. Además, se debe tener en cuenta la Sentencia C-221 de 1994, la cual permite el porte y consumo de la dosis personal.

En segundo lugar, y como producto de la búsqueda de libertades en Colombia, se encuentra la Ley 1787 de 2016, por medio de la cual se crea un marco regulatorio para el uso del cannabis y sus derivados con fines medicinales y científicos en el país. Así pues, a través de esta ley se establece que, desde el Gobierno Nacional, específicamente desde

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conjuntamente reglamentarán lo concerniente a la importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados, para fines médicos y científicos, así como los productos que los contengan y el establecimiento, conservación, financiación y explotación de cultivos de cannabis para los mismos fines, lo anterior de acuerdo a sus competencias y entendiendo que se levanta con la expedición de esta ley las prohibiciones que sobre la materia existan a nivel nacional. (Parágrafo 1, Ley 1787 de 2016).

Y finalmente, se encuentra la Sentencia SP-2940 de 2016, en la que se establece una nueva interpretación de la Corte Suprema de Justicia con respecto a la dosis personal de estupefacientes. en esta sentencia, entonces,

Se aclara que el porte de una sustancia estupefaciente relativamente superior a la dosis personal fijada por la ley que no tenga fines de fabricación, comercialización o tráfico no debe ser procesado como delito, siempre y cuando su único propósito sea el consumo derivado de la enfermedad o adicción del portador. Así mismo, se precisa que la acción del sujeto activo de la conducta debe ser compatible con el consumo de la sustancia y que este sea únicamente en la modalidad de uso personal, ya que si se convierte en un almacenamiento indiscriminado de cantidades la conducta ha de ser penalizada según las normas previstas en la legislación penal. Finalmente se señala que, de ahora en adelante, tratándose de consumidores o adictos que porten o lleven consigo sustancias con esa específica finalidad, la de consumo personal, no pueden ser judicializados por la justicia penal y su proceder es de competencia de las autoridades administrativas de salud en el orden nacional, departamental o municipal. No obstante, la cantidad de dosis personal puede constituir ilícito cuando no está destinada para uso personal. (Sentencia SP 2940 de 2016).

Si bien han existido cambios y contradicciones en los años recientes frente a la regulación y normativa de cannabis medicinal, no medicinal y con respecto a la dosis personal, las regulaciones de carácter prohibitivo han generado un alto nivel de criminalización que desencadena un sinnúmero de operativos policiales en contra de “delitos” relacionados con el cannabis. Por ejemplo, de acuerdo con el Colectivo de Estudio Drogas y Derecho, en Colombia, la mayoría de los operativos realizados por la Policía Nacional corresponde a cannabis. Desde el 2015 hasta abril de 2019, la policía ha registrado 418 mil incautaciones de base de coca, bazuco, cocaína, heroína y marihuana, con un peso total de 2,1 millones de toneladas. (Corda y Filomena, 2019, p. 13).

El 46,36 % de los operativos se enfocaron en la incautación de cannabis, lo que representó 41,59 % del peso incautado (871 toneladas). En el caso del cannabis, las acciones se concentran en decomisar las dosis que portan las personas en la calle. El 44,8 % de los registros sobre cannabis se refiere a cantidades menores a 20 gramos y el 77 % corresponde a registros cuyo peso no superó los 100 gramos, según la misma fuente en dicho periodo de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación. (Corda y Filomena, 2019, p. 13).

En términos de entidades competentes, en Colombia no se tiene una entidad unificada que regule y evalúe el cannabis en el país, sino que, por el contrario, esa labor se encuentra asignada al Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima, de ahora en adelante), al Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, entre otros.

Por su parte, en la Constitución Política de Uruguay no se menciona explícitamente el uso de sustancias psicoactivas, aunque cabe aclarar que la constitución uruguaya fue realizada en 1967, antes del comienzo de la llamada “guerra contra las drogas”, por lo que en Uruguay el tema, en el momento de redactar la constitución, no estaba en el primer plano de la opinión. Sin embargo, años después durante la dictadura cívico-militar de Juan María Bordaberry, y por consejo de Washington, se firmó el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP), el cual sirvió de croquis para las legislaciones que todos los países latinoamericanos, quienes aprobaron su firma en 1973.

En Uruguay la implementación estuvo a cargo del Consejo de Estado de la dictadura y desde ese momento las sustancias psicoactivas fueron perseguidas en igual rigor que en los demás países de Sudamérica, aunque Uruguay, a diferencia de Colombia, nunca ha sido punto estratégico ni para la plantación ni mucho menos para el envío de estas sustancias a los países del norte.

Teniendo en cuenta lo anterior, muchas personalidades a favor de la legalización se amparan en el artículo 16 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece el libre desarrollo de la personalidad. Igualmente, en Uruguay a comienzos del siglo XXI, muchos se ampararon en un principio similar a la carta magna colombiana. La constitución uruguaya en el artículo 10 dice:

Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Así pues, se puede evidenciar la diferencia entre la normativa colombiana y uruguaya, especialmente en la penalización que se aplica y la criminalización de acciones relacionadas con el cannabis. La legislación uruguaya no solo despenalizó el consumo y cultivo del cannabis, sino que generó todo un marco más intuitivo sobre el cual trabajar. Por ejemplo, su primera tarea fue la de la “creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) para fiscalizar los cultivos, la cosecha, distribución y comercialización de cannabis en concordancia con la fijación de las políticas que proponga la Junta Nacional de Drogas” (Garat, 2013, p. 12).

Por otro lado, en Uruguay se modificaron las leyes 14.294 y 17.016 para que sea posible la investigación con fines médicos, industriales y científicos de alta demanda en los mercados internacionales. Esta labor es crucial, pues está más que claro que los ingresos más altos que se derivan de la industria del cannabis vienen de la sintetización de ciertos compuestos. La ciencia es elemental para ello, por lo que, en Colombia, a su vez, se emitió el decreto 403 de 2016, en el que se definen distintas categorías de productos vegetales, entre ellas hierbas medicinales, especialidades vegetales y productos fitoterapéuticos.

Asimismo, en Uruguay en 2019 se promulgó la ley 19.84511 que declara de interés público la investigación sobre el cannabis y sus aplicaciones en todas las áreas del conocimiento, y la ley 19.84712, que declara “de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública mediante productos (...) en base a cannabis o cannabinoides”. Sin embargo, se necesita tiempo para tener certezas si estas leyes son suficientes.

El proyecto en Uruguay con la ley 19.172 artículo 3 parágrafo E, “faculta al cultivo hogareño de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo y la posesión de hasta 480 gramos

en los hogares de los cultivadores” y sobre los no cultivadores: “los usuarios que no cultivaran podrían poseer hasta 40 gramos de marihuana que es la cantidad que se prevé habilitar mensualmente para cada uno de los usuarios que se registren en el IRCCA con el fin de implementar la trazabilidad del cannabis.

En el caso de Colombia, el autocultivo está reglamentado por el decreto 2647 de 2015, y se establece como la actividad que da lugar a una pluralidad de plantas de cannabis en número no superior a veinte (20) unidades, de las que pueden extraerse estupefacientes o psicotrópicos y que se destina exclusivamente al uso personal, para lo cual no se requerirá Licencia de Cultivo.

A pesar de que en Uruguay estas leyes llevan más tiempos y son leyes menos restrictivas, además de poseer más facultad de vigilar ante las autoridades, en parte porque hay organismos dedicados exclusivamente a esta tarea los cuales también “otorgan licencias para producir, elaborar, acopiar y expender cannabis, además de vigilar el cumplimiento de las disposiciones y establecer multas y penas en caso de infracciones”, en Colombia poco a poco también se va estableciendo un marco normativo que regula este tipo de actividades y, de esta manera, se ve cómo se protegen ciertas libertades individuales.

Por otro lado, en términos de publicidad de productos de cannabis, como se contempla en el artículo 11, así como se hizo con los cigarrillos y en algunos países con el alcohol, en Uruguay se prohíbe toda forma de publicidad sobre el cannabis. Al mismo tiempo, el artículo 12 faculta al Sistema Nacional de Educación Pública de Uruguay deberá disponer políticas para la promoción de la salud y prevención del uso indebido de cannabis y, el Sistema Nacional Integrado de Salud, desarrollaría dispositivos pertinentes para prevenir el uso problemático de cannabis y brindar una adecuada atención a los usuarios que lo requieran.

Como se pudo notar, no es suficiente la simple legalización del cultivo, producción y exportación de la planta de cannabis. Para que el proceso sea exitoso se requiere un marco legal que involucre una transversalidad de instituciones que estén guiadas por una entidad enfocada exclusivamente en el tema, pues se requiere una cooperación no solo para que los estándares se cumplan, si no para que la prevención del consumo, la educación al respecto y los tratamientos a consumidores generen un bienestar que haga que la legalización valga verdaderamente la pena.

A continuación, se encuentra el consolidado de entidades competentes en la regulación y control de cannabis en Uruguay.

URUGUAY	
Entidad	Actividad
Instituto de Regulación y Control del Cannabis	Regula la plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y dispensación del Cannabis. Tiene por objeto promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y daños asociados al uso problemático de Cannabis y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y la presente reglamentación, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales atribuidas a otros organismos y entes públicos.
Ministerio de Salud Pública	Contribuye al mejoramiento de la salud de los habitantes de la República, elaborando las políticas de promoción de salud y prevención, normalizando y regulando el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad, bajo los principios rectores de universalidad, equidad, calidad, solidaridad, sustentabilidad y eficiencia.
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Contribuye al desarrollo permanente de los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero, así como organizar y desarrollar la protección de la sanidad y calidad de los procesos de producción de productos de origen vegetal y animal.
Dirección General de Servicios Agrícolas	Trabaja en la protección y mejoramiento del estatus fitosanitario y la calidad e inocuidad de productos vegetales a efectos de contribuir al desarrollo sustentable, al comercio agrícola, la preservación del ambiente y la salud de la población.

Instituto Nacional de Semillas	Fomentar la producción y el uso de la mejor semilla con identidad y calidad superior comprobada, estimulando el desarrollo de la industria semillera nacional.
Secretaría Antilavado de Activos	Elaborar y someter a consideración del Poder Ejecutivo, las políticas nacionales para la lucha contra los mencionados objetivos. Propone también al Poder Ejecutivo, la estrategia nacional para combatir el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT), a partir del desarrollo de los componentes preventivos, represivos y de inteligencia financiera del sistema
Cámara de Empresas de Cannabis Medicinal (CECAM)	Garantizar el desarrollo de la industria del cannabis en Uruguay, para lo cual es fundamental contar con un sector privado organizado.
El Consorcio de Innovación Sur	Generar, captar y transferir conocimiento científico-tecnológico que contribuya a mejorar la competitividad de las empresas nacionales en un entorno global.
Junta Nacional de Drogas	Tiene como cometido diseñar y aprobar la Estrategia Nacional de Drogas (END) y el Plan de Acción Operativo (PAO) respectivo, estableciendo los lineamientos políticos referidos a las distintas áreas de las políticas de drogas. A través de la Secretaría Nacional de Drogas articular, coordinar y monitorear la implementación de las acciones definidas mediante la articulación con las distintas instituciones involucradas en las políticas de drogas.
Instituto de investigaciones biológicas Clemente Estable	Búsqueda de estrategias terapéuticas alternativas a las existentes, están comenzando a desarrollar diferentes líneas de investigación, entre las que se encuentran el uso medicinal del Cannabis y Cannabinoides.

Fuente: Oportunidades de inversión. Cannabis. *Uruguay XXI*. Mayo de 2020.

A continuación, se encuentra el consolidado de entidades competentes en la regulación y control de cannabis en Colombia.

COLOMBIA		
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.

Ministerio de Salud y Protección Social	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: elaboración propia.

Modelo de regulación

Una vez establecido el marco legal que ampara a la industria del cannabis medicinal en Colombia y Uruguay, vale la pena mencionar el tipo y modelo de regulación que se evidencia.

De acuerdo con Nicolás Martínez (2019)

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. (Martínez, 2019, p. 14).

Así pues, Colombia ha creado un modelo de regulación basado en la consolidación de la industria farmacéutica en el país, y así, consecuentemente, las empresas que se han creado han empezado a crear alianzas extranjeras y también buscado fuentes de financiación privadas (p. 14).

“La fiebre por el “oro verde” se incrementó por las expectativas del mercado global de una

industria naciente”. (Martínez, 2019, p. 14). Por otro lado, en términos de regulación el debate aún se mantiene entre quienes están en contra de la regulación del cannabis con fines medicinales, otros quienes expresan que debe ser una situación abordada desde la salud pública y los beneficios que se verían en dicho sector, y también quienes consideran que el debate debe ir encaminado progresiva hacia la legalización del cannabis con fines recreativos y así, tener una liberalización total de la plata y sus derivados. (Calderón et. al., 2017, p. 48).

Capítulo 3. Aspectos técnicos de la producción de cannabis medicinal

Desde 2016 que el gobierno habilitó el cultivo de cannabis, el país ha experimentado un auge en el cultivo de esta planta. Ya en 2018 la revista Portafolio reportaba un repunte en el cultivo de cannabis para uso medicinal en Colombia, y solo en febrero de 2019 hubo 193 solicitudes para uso de la semilla (Arcila, 2019). Esto muestra gran interés por parte de un sector de la industria por apostar por el cultivo. Uruguay, por su parte no, vivió un aumento tan rápido de la producción en los primeros cuatro años, si bien sí hubo una alta expectativa, las empresas dedicadas se fueron consolidando más bien a un ritmo pausado.

Lo mencionado puede tener varias explicaciones. La primera - y más evidente- es la posición geográfica. Rodrigo Arcila, presidente de Asociación Colombiana de Industrias del Cannabis (Asocolcanna) citado por la revista portafolio (2016) dice: “Este auge del cultivo en el país obedece, entre otras cosas, a su posición geográfica, pues está en el punto medio entre el sur y el norte del continente americano”. Posición muy beneficiosa y que en los 70 ya había sido explotada en el cenit de la “bonanza marimbera”. Además, añade que “esto le permite a Colombia ser el puente predilecto de las industrias para conectarse con otros mercados”.

Colombia, al tener salida en dos océanos tiene todas las facilidades para exportar la planta.

Aparte de su posición también influye el clima que posee. Así, Rodrigo Arcila comenta que

estar en el trópico nos da la posibilidad de contar con 12 horas de sol continuo, lo cual hace que el cultivo sea muy favorable. De hecho, en más de 15 departamentos del país se han sembrado la planta, eso nos hace competitivos.

Esto último demuestra lo fértil que el suelo para el cultivo del cannabis, además de otro componente del que Uruguay carece: el clima. A diferencia de Uruguay, en Colombia se pueden hacer 4 cosechas en un año, esto debido a que las condiciones de sol y de temperatura varían muy poco en un mismo punto (carece de las 4 estaciones, hecho que limita a Uruguay a tener una producción constante de la planta) y estos factores juntos nos dan competitividad en cuanto los costos. Asimismo, Arcila aclara que “es un tema de costo. Producir una planta aquí es más barato porque en otras partes del mundo se necesita más energía, más espacio y hay menos tiempo para cultivar”. Así pues, esta competitividad nos confiere un potencial para ser líderes en cultivo de cannabis.

Normas sanitarias y fitosanitarias

En Uruguay es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) quien trabaja en la protección y mejoramiento del estatus fitosanitario y la calidad e inocuidad de productos vegetales a efectos de contribuir al desarrollo sustentable. (Uruguay XXI, 2020, p. 25). La preservación del ambiente y la salud de la población son objetivos primordiales en el quehacer de las buenas prácticas agrícolas en el cultivo de cannabis, además se encarga del desarrollo del cáñamo -cannabis de uso no psicoactivo- con fines industriales y alimentarios, a partir de los granos, tallos, flores y hojas.

Todo esto se controla mediante el Registro Único de Operadores (RUO), el cual permite un mejor conocimiento del panorama de cultivo del cannabis. Además, esta entidad recibe apoyo del Instituto Nacional de Semillas, Inase Uruguay, el cual se encarga del desarrollo de la calidad semillista del país, así como la búsqueda de mejores variables genéticas que permitan un mejor desarrollo agrícola del cultivo del cannabis, así como la innovación. Esta entidad es supervisada por la Dirección General de Servicios Agrícolas, quien es parte del MGAP.

En Colombia, la normativa fitosanitaria está a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, quien vela por las prácticas agrícolas en la fase de cultivo de cannabis. De las buenas prácticas de manufactura se encarga el Invima, entidad que a su vez ejecuta las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de cualquier producto que pueda atentar contra la salud individual y colectiva. Por esta razón, son las entidades encargadas de expedir la licencia para la manufactura de productos con base en algún derivado del cannabis. Ambas entidades ejercen control sobre los cultivos de cannabis.

Cabe destacar cómo Uruguay mediante sus instituciones poseen un componente clave que denota una experiencia más amplia que Colombia en el cultivo de la planta: el componente de innovación, pues su banco de semillas garantiza la máxima calidad en el cultivo de la especie de cannabis deseada. Se debe tener en cuenta que la planta posee muchas variantes, cada una con sus respectivas ventajas frente al otro. Si bien en Colombia las condiciones climáticas y geográficas favorecen, sin una organización que permita la innovación, el crecimiento será muy lento en el campo de exportación, pues tener las mejores semillas requiere datos científicos e investigación, elementos que entidades encargadas pueden no poseer debido a la falta de especialización en el sector.

Solicitud de licencias

Para poder cultivar, producir, procesar y exportar cannabis, tanto Colombia como Uruguay, se apoyan en entidades facultadas para la expedición de distintos tipos de licencias acorde con el trabajo a realizar. En Uruguay, las licencias son expedidas por dos instituciones: El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), que se encarga de regular exclusivamente el cultivo de Cannabis con THC < 1% (Uruguay XXI, 2020).

Por otro lado, se encuentra el IRCCA, que se encarga de las licencias del cannabis con fines recreativos y medicinales, cannabis psicoactivo con THC > 1%, cannabis para extractos medicinales, cannabis para alimentos y la investigación con plantas de cannabis sea pública o privada. El IRCCA fue creado para centrarse en el fortalecimiento del sector de cultivos de cannabis y brindar un apoyo constante a las empresas licenciadas, además recibe apoyo de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (Senaclaf, de ahora en adelante), de manera que los dineros ingresados a estas empresas procedan de lugares legales.

Los requisitos para adquirir una licencia con el IRCCA son las siguientes: cédula de identidad, original y copia, cédula de identidad, constancia de domicilio, estar inscrito en el RUO, generar en formato digital, el plan de trabajo a llevar adelante, indicando fin de la producción, ubicación (patrón y coordenadas), variedades a utilizar, tipo de cultivo, manejo agronómico, estructura de costos directos y monto de la inversión para el primer año y consolidar toda la documentación de la sociedad comercial, o de la persona jurídica, siguiendo el instructivo de la Senaclaf.

Cabe destacar que este trámite es gratis, por lo que cualquier ciudadano que desee ser parte del mercado, y cumpla los requisitos, puede hacerlo sin más trámites que los especificados. Hasta ahora la estrategia uruguaya brinda a las empresas soporte tanto técnico como legal en el procesamiento de la planta, por lo que hay un soporte a su competitividad, además de que el ser gratuita permite que más personas entren a la industria del cannabis, lo que brinda mayor competencia. Desde hace poco más de 3 años hasta marzo del presente año, el IRCCA ha expedido 40 licencias (Uruguay XII, 2020).

Por otra parte, en Colombia son dos las entidades que se encargan de la expedición de las licencias: Por un lado, Invima por parte del Ministerio de Salud, que expide la licencia de fabricación de derivados del cannabis, como la investigación científica, la exportación y la transformación de derivados no psicoactivos, esenciales para la innovación del mercado.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia se encarga de las licencias de uso de semillas para siembra, licencia de cultivo de plantas de cannabis no psicoactivo y licencia de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo. Estas licencias pueden ser solicitadas tanto por personas jurídicas como personas naturales y los requisitos para adquirir estas licencias son: descripción de las áreas de fabricación en donde se realizarán las actividades solicitadas (con medidas, dimensiones y registros fotográficos correspondientes), descripción de los equipos y zonas de procesos relacionadas con las actividades solicitadas, protocolo de seguridad (Anexo 1 de Resolución 2892 de 2017), el plan de fabricación de derivados de acuerdo con las actividades solicitadas (1 año), indicación del número de matrícula inmobiliaria del inmueble, NIT, fotocopia simple de documentos de identificación de representantes legales principales y suplentes, declaración juramentada de procedencia de ingresos (representante legal, contador o revisor fiscal según el

caso), compromiso anticorrupción, composición accionaria de accionistas con participación mayor a 20% (firmada por contador o revisor fiscal) y pago de la tarifa.

Esta tarifa mencionada varía según la licencia. La más económica se encuentra en 21 salarios mínimos diarios legales vigentes (COP 29.260 equivalen un día del salario mínimo en 2020, por lo que esta licencia costaría COP 639.333). Esta licencia es solo para investigación científica, de la misma manera la tarifa de la licencia más costosa equivale a 1.231 salarios mínimos diarios legales vigentes lo que equivale a COP 36,027.668, la cuales la licencia para el cultivo de plantas de cannabis psicoactiva, como una manera desincentivar su cultivo. Estas cifras de las licencias están muy por encima de la gratuidad ofrecida por Uruguay, aunque estos precios no han sido impedimento para que, en mayo de 2020, 465 empresas hayan obtenido al menos una de las licencias en Colombia.

Como se puede evidenciar, una de las ventajas de Uruguay es que tiene una entidad exclusiva para la regulación de las licencias, el IRCCA está especialmente enfocado para la búsqueda de la eficiencia del sector y el aumento de la competitividad, cuestión que en Colombia puede ser más difícil, teniendo en cuenta que el Ministerio de Justicia es quizás de los más ocupados, lo que puede dificultar la labor.

Otro hecho a destacar es que Uruguay, al permitir la gratuidad en la búsqueda de las licencias, hace que sea más sencillo para más sectores de la sociedad poder integrarse en el negocio. Si bien ese factor en Colombia sirve como medida de control, hace que las regiones más afectadas por el narcotráfico se vean poco motivadas a ser parte de este mercado legal, lo que de cierta manera resulta irónico, debido a que una de las razones para legalizar debería ser el permitir

acabar con los factores sociales que destruye el tráfico de estupefacientes, siendo uno de ellos la falta de oportunidades económicas, oportunidades que el sector podría brindar.

Mercados potenciales y perspectiva global del cannabis medicinal

De acuerdo con Fedesarrollo, en 2019, Colombia contaba con 45 hectáreas para el cultivo de cannabis medicinal. Se estimaba que estas hectáreas podrían alcanzar un potencial de exportación de extractos y resinas por un valor de USD 109 millones en 2020. Con este valor superaría las exportaciones que tuvieron sectores como preparaciones alimenticias diversas (levaduras, salsas, entre otros), las frutas y hortalizas procesadas o los productos de aseo personal en el 2019. (ProColombia, 2020).

Mercado	Consumo (USD millones)	Expectativas (USD millones)	Importaciones	Consumo
Reino Unido	380,9 ² (2019) (Productos con CBD)	1.270 ³ (2025)	N.D.	N.D.
Alemania	150,2 ⁴ (2018)	8.696 (2028)	22.000 (2018) 67.000 kg (2017-2019)	N.D.
EE. UU.	9.722 (2019)	24.100 (2024)	566.000 kg (2016)	N.D.
España	N.D.	3.501 ⁵ (2028)	N.D.	N.D.
Italia	N.D.	N.D.	300 kg aprox. (2018)	578,5 kg (2018)
Perú	0,4* (2019)	98,5 (2028)	N.D.	100 litros (2019)
Brasil	N.D.	229,1 (2028)	N.D.	N.D.
México	N.D.	654,8 (2028)	N.D.	N.D.

*Calculado por ProColombia a partir del precio estimado por Fedesarrollo: USD 4.000 por litro de extracto de cannabis medicinal

N.D.: Información no disponible.

² 1 Libra Esterlina = 1,27 USD. OANDA, Conversor de Divisas.

³ 1 Libra Esterlina = 1,27 USD. OANDA, Conversor de Divisas.

⁴ 1 Euro = 1,13 USD. OANDA, Conversor de Divisas.

⁵ 1 Euro = 1,13 USD. OANDA, Conversor de Divisas.

En la década del 2010 el optimismo por la legalización del cannabis generó un aumento significativo de la industria que, según la firma de datos acerca del cannabis (BDSA, por sus siglas en inglés), la industria mundial del cannabis legal registró su mayor año de crecimiento en 2019. “El modelo de pronóstico BDSA/Arcview Market Research muestra que el gasto mundial creció un 46,1% a USD 14,8 mil millones en 2019. Esto fue en el transcurso de un período de seis años: de 2013 a 2019” (Hasse, 2020). Este crecimiento es normal en mercados que aún no agotan todas sus posibilidades y pareciera que no tuvieran un techo aún a la vista.

Además, en el mismo reporte de la BDSA,

durante ese tiempo, el gasto en cannabis legal creció a una tasa anual de crecimiento compuesto (TACC) del 34,3% y se pronostica que los ingresos de la industria legal mundial del cannabis crecerán otro 38%, a USD 20,4 mil millones en 2020, y se pronostica que las ventas alcanzarán USD 46,8 mil millones en 2025, creciendo a una TACC del 21,2% entre 2019 y 2025. (Hasse, 2020).

Esto abre aún más las posibilidades de que nuevos países puedan comenzar a integrarse en el sector, ya que algunos de los campos de venta de cannabis están sin explorar, lo que da a los nuevos competidores facilidades a la hora de lograr ser competentes en el mercado. Sin embargo, hay que aclarar que, aunque Uruguay es pionero en el sector y su experiencia se nota a la hora analizar los datos de sus empresas, el despertar de Estados Unidos como productor y consumidor de este mercado, hace que sea necesario un avance veloz en las políticas acerca de la producción de cannabis, puesto que, en los pocos años de ventaja, Estados Unidos se apropió de una gran cuota del mercado de CBD, que hoy resulta ser el más grande del cannabis.

Sobre esto, cabe resaltar el papel fundamental que cumple Estados Unidos tal y como se plantea en el último informe de Fedesarrollo (2019), la disponibilidad legal de CBD en el mercado hizo que la producción se acelerara. Así, Ramírez en dicho informe plantea que

de esta manera, Estados Unidos surge como un gran jugador de esta industria con un perfil muy competitivo. En estas condiciones, aunque el mercado del CBD para usos medicinales es menos restrictivo que el del THC, la competencia en el mercado va a ser cada vez más grande.

Por esta razón, si Colombia quiere ser parte de este sector en crecimiento, debería explorar sus oportunidades en el mercado de THC. Como se establece en el informe de Fedesarrollo (2019), es un mercado relativamente pequeño debido a los pocos países que hacen parte de este. Sin embargo, dado lo visto anteriormente, es viable que el mercado de THC esté en expansión por lo que sería una apuesta a futuro, y las acciones deben ser tomadas con rapidez puesto que cada minuto que se pierda es tiempo que otros productores, quizás con menos ventajas que Colombia, aprovechan para fortalecer sus cultivos o compensen sus carencias mediante la tecnificación de su producción, teniendo en cuenta que el THC requiere exigencias técnicas muy altas, y se exigen certificaciones de Buenas Prácticas Agrícolas y de Recolección. (Fedesarrollo, 2019).

Por otro lado, otro mercado a explorar y que se ha limitado en Colombia es el de la exportación de las flores de cannabis, que en los últimos diez años alcanzado la cifra de los 800 millones de dólares, y al ser un mercado pequeño, es poco explorado y permite margen de mejora de prácticas que puedan lograr ser potencia en competitividad (Fedesarrollo, 2019, p. 37). Actualmente en Colombia no se permite la exportación de este producto, a diferencia de Uruguay.

Por último, el mercado del cáñamo industrial (*Hemp*) que también fue aprobado en Estados Unidos por la Administración de Medicamentos y Alimentos (FDA, por sus siglas en inglés), siendo este país quien ha estado invirtiendo en este mercado, si bien puede ser una posibilidad, tiene los mismos problemas que el de THC por lo que se necesita mucha tecnificación que permita a Colombia obtener cuota del mercado.

Por otro lado, en términos de mercados potenciales, de acuerdo con ProColombia (2019), Canadá, Chile, Dinamarca e Israel podrían llegar a ser países con potencial para exportaciones desde Colombia. Por el lado de la inversión extranjera en empresas de cannabis medicinal, una motivación para hacerlo es que Colombia es el segundo país con mayor cupo para la producción de cannabis medicinal en el mundo, con el 44% del total autorizado a nivel mundial por la JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes). Además, ya el Invima le dio el aval al Sativex, hecho a partir de sustancias activas de cannabidiol y cannabinol, que ya ha sido aprobado en varios países de Europa. (ProColombia, 2019).

Según ProColombia (2019) y de acuerdo con cifras de Statista, el valor del mercado de cannabis medicinal en Canadá fue de USD 253 millones en 2017 y se pronostica que alcance los USD 921,5 millones en 2020. En este país se permite el uso del cannabis medicinal desde 1999. (Statista). Países como Alemania, Australia y México, además, cuentan con una gran cantidad de personas con permisos para recibir medicamentos de cannabis con receta médica, y cuentan con un marco normativo que respalda las importaciones de cannabis medicinal y sus derivados.

Como se puede observar, hay un optimismo en el crecimiento en el mercado del cannabis, además que todas las tendencias apuntan a un crecimiento del sector, lo que ha motivado cada vez a más países a ser productores, por lo que la diferencia en estos primeros años de la industria radicará en la manera en que las leyes permitan la alta competitividad y en quien pueda aportar la mayor cantidad de innovación a la industria. Colombia, país que históricamente ha sido golpeado por la violencia del narcotráfico, tiene en sus manos la posibilidad de ser pionero en el sector y permitir que este contribuya al desarrollo económico de las regiones golpeadas por el conflicto.

Conclusiones

Es claro que la industria del cannabis en Uruguay, al llevar 7 años de ventaja con respecto a Colombia, se encuentra más organizada y con mejores perspectivas a corto y mediano plazo. Sin embargo, Colombia posee de las mejores condiciones geográficas y climatológicas para el cultivo del cannabis, por lo que se tiene un amplio margen de mejora que, bien aprovechado, puede llegar a ser potencia en el sector. Además, poco a poco se han evidenciado avances en el ámbito normativo y regulatorio, sin embargo, se requiere de mayor flexibilidad y de mayor apoyo y organización estatal, con el fin de que se permita una mejora en el contexto y el entorno que rodea a la industria de cannabis medicinal en Colombia.

También se puede comparar la liberalidad que posee Uruguay en el mercado: el simple hecho que sus trámites de licencias sean de muy bajo costo o incluso gratis, ya demuestra sus ambiciones a nivel global. Además, al simplificar la burocracia, permite que la creación de empresas sea viable en todas las regiones del país. Si bien es comprensible para un país como Colombia tratar de controlar el mercado mediante licencias costosas, esto en el largo plazo resulta contraproducente, pues hace que las regiones más golpeadas por el narcotráfico, como La Guajira, limiten a sus aspiraciones a pertenecer al sector y que este le pueda servir de combustible a un posible desarrollo económico de las regiones, además de permitir que pequeños productores puedan ser parte del mercado.

Además, Colombia debe saber enfocar sus esfuerzos a los productos que aún son potenciales, como el THC, la flor y el cáñamo del cannabis, pues, aunque el CBD es el mercado más grande, ya encuentra claros dominadores en esos mercados. Por último, también hay que agregar que, si Colombia quiere rentabilizar mejor el mercado del cannabis, también hay que

procurar innovar en el sector mediante inversiones en ciencia y tecnologías, puesto que esto será factor decisivo de cara a los próximos años en la consolidación de potencias en los distintos sectores y tratar de diversificar los mercados del cannabis más allá de los “*commodities*”. Así pues, todas estas innovaciones deben ser apoyadas por el gobierno central, no tanto como políticas de gobierno de turno, sino como políticas de Estado que permita ver los beneficios y resultados en un largo plazo.

Finalmente, es importante resaltar que, si bien se puede hacer mayor énfasis en la legalización y el apoyo estatal para que la industria del cannabis medicinal crezca en Colombia, sería válido tener en cuenta que Uruguay no contaba con los mismos problemas sociales y de narcotráfico con los que siempre ha contado Colombia con relación al cannabis. Por esto, sería necesario generar más investigación y pedagogía de la industrial en el territorio nacional, y no dejar de lado los factores políticos, sociales y de violencia que dificultan el camino de Colombia hacia ese cambio de paradigma que se espera.

Bibliografía

Benavides, A. (2020). Cannabis medicinal: ¿este sí será el año? *Forbes*. Recuperado de: <https://forbes.co/2020/04/14/negocios/cannabis-medicinal-este-si-sera-el-ano/>

Bowes, C. (2019). Qué buscaba originalmente la “Guerra contra las drogas” que el presidente de EE.UU. Richard Nixon declaró en 1971. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48233762>

Calderón Vallejo, G.; Pareja Hincapié, L.; Caicedo Cano, C.; Chica Ríos, R. (2017). Regulación del uso de marihuana en Colombia con fines medicinales. Hacia la Promoción de la Salud, Volumen 22, No. 1, enero - junio 2017, pp. 43 – 55. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/hpsal/v22n1/v22n1a04.pdf>

Castillo Castro, H. (2008). Música de acordeón, frontera y contrabando en la Guajira, 1960-1980. *Educación y Ciencia* - núm 10. Pp. 73-88. Recuperado de: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/educacion_y_ciencia/article/download/720/719/

Concha A., Filomena, D. (2019). Respuestas legislativas sobre cultivo y posesión de cannabis en las Américas. *Colectivo de Estudios Drogas y Derecho*. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartillas-CEDD-Respuestas.pdf>

Fordham, A. (2020). La guerra contra las drogas se basa en el racismo. Es hora de descolonizar las políticas de drogas. *International Drug Policy Consortium*. Recuperado de: <https://idpc.net/es/blog/2020/06/la-guerra-contra-las-drogas-se-basa-en-el-racismo-es-hora-de-descolonizar-las-politicas-de-drogas>

Garat, G. (2013). Un siglo de políticas de drogas en Uruguay. *Fundación Friedrich Ebert (FES)*. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>

Hasse, J. (2020). El Gasto Mundial en Cannabis Legal Podría Superar los USD 20 Mil Millones en 2020. *El Planteo*. Recuperado de: <https://elplanteo.com/el-gasto-mundial-en-cannabis-legal-podria-superar-los-usd-20-mil-millones-en-2020/>

Industria del Cannabis en Colombia. (2019). *ProColombia*. Recuperado de: https://procolombia.co/sites/default/files/cartilla_cannabis_v2.pdf

Martínez Rivera, N. (2019). Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia. Una mirada a los pequeños y medianos cultivadores. *Transnational Institute*. Recuperado de: https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf

Murkin, G. (2017). Legalización del Cannabis en Uruguay: Priorizando la salud y seguridad públicas sobre el lucro privado. *México Unido Contra la Delincuencia MUCD*. Recuperado de: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Legalizacio%CC%81n-del-cannabis-en-Uruguay.pdf>

Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales. (2016). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx>

Pettitt-Schieber, B. (2012). El “Amanecer Verde”: La legalización de la Marihuana en Uruguay en el Contexto del Movimiento Regional Contra la Prohibición. *Independent Study*

Project (ISP) *Collection.* Recuperado de:
https://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2427&context=isp_collection

Ramírez, J. M. (2019). La industria del cannabis medicinal en Colombia. *Fedesarrollo*.
Recuperado de:
https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repor_Diciembre_2019_Ram%c3%adrez.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Restrepo, A. (2013). Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* No. 13 - Quito, junio 2013 - pp. 69-80. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656544006.pdf>

Sáenz Rovner, E. (1996). La prehistoria del narcotráfico en Colombia. Serie documental: desde la Gran Depresión hasta la Revolución Cubana. *Innovar*, 0(8), 65-92. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/19259/20207>

Solicitud para Operar con Cannabis No Psicoactivo. (2020). Gub.uy. Recuperado de: <https://www.gub.uy/tramites/solicitud-operar-cannabis-no-psicoactivo>

The Business of Cannabis Part 2 – Latin America: Lessons Learned from Uruguay. (2019). *LexMundi*.

Normativa de Colombia

- Artículo 49 (Acto Legislativo 02 de 2009). Constitución Política de Colombia.
- Artículo 376 del Código Penal. República de Colombia.

- Decreto 2467 de 2015. Reglamentación de la ley 30 para los usos de cannabis medicinal. República de Colombia.
- Decreto 780 de 2016. Reglamentación para otorgar las licencias de producción y fabricación. República de Colombia.
- Decreto 613 de 2017. Reglamentación de la ley 1787 de 2016.
- Decreto 3761 de 2009. Modificaciones al Instituto Colombiano Agropecuario ICA. República de Colombia.
- Ley 30 de 1968. Ley de drogas. República de Colombia.
- Ley 2000 de 2019. Modificación del Código Nacional de Policía. República de Colombia.
- Ley 1787 de 2016. Reglamentación y marco normativo para el uso de cannabis medicinal. República de Colombia.
- Ley 101 de 1993. Ley de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Resolución 485 de 2016. Inscripción ante el Fondo Nacional de Estupefacientes. República de Colombia.
- Resolución 1816 de 2016. Reglamentación del decreto 2467 de 2015. República de Colombia.
- Resolución 577 de 2017. Evaluación y seguimiento para licencias de semillas, cultivo SPA y no SPA. Ministerio de Justicia. República de Colombia.
- Resolución 578 de 2017. Manual de tarifas de evaluación y seguimiento para licencias de semillas, cultivo SPA y no SPA. Ministerio de Justicia. República de Colombia.
- Resolución 579 de 2017. Definición de pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores. Ministerio de Justicia. República de Colombia.

- Resolución 2891 de 2017. Manual tarifario de evaluación, seguimiento y control para licencias de fabricación. Ministerio de Salud. República de Colombia.
- Resolución 2892 de 2017. Reglamentación para el otorgamiento de licencias de producción y fabricación de derivados. Ministerio de Salud. República de Colombia.
- Resolución 3168 de 2015. Reglamentación de la producción, importación y exportación de semillas. Invima. República de Colombia.
- Sentencia C-574 de 2011. República de Colombia.
- Sentencia SP-2940 de 2016. República de Colombia.
- Sentencia C-221 de 1994. República de Colombia.

Normativa de Uruguay

- Ley N° 19.84511.
- Ley N° 14.294.
- Ley N° 17.016.
- Ley N° 19.172.
- Ley N° 19.84712.