

Copyright 2015 From *Policy designs for cannabis legalization: starting with the eight Ps* by Beau Kilmer. Reproduced by permission of Taylor & Francis Group, LLC. (<http://www.tandfonline.com>). Taylor & Francis Group, LLC. is not responsible for the translation of this content.

Derechos de autor 2015 de *Diseño de políticas para la legalización del cannabis: las ocho "P" como punto de partida* por Beau Kilmer. Reproducido con permiso de Taylor & Francis Group, LLC. (<http://www.tandfonline.com>). Taylor & Francis Group, LLC. no es responsable por la traducción de este contenido.

The American Journal of Drug and Alcohol Abuse

<http://informahealthcare.com/ada>

ISSN: 0095-2990 (versión impresa), 1097-9891 (versión digital)

Am J Drug Alcohol Abuse, Early Online: 1-4

© 2014 Informa Healthcare USA, Inc. DOI: 10.3109/00952990.2014.894047

PERSPECTIVA

Diseño de políticas para la legalización del cannabis: las ocho "P" como punto de partida

Beau Kilmer, PhD

Centro de Investigación de Políticas sobre Drogas (Drug Policy Research Center), RAND, Santa Mónica, CA, EE. UU.

Resumen

El panorama de las políticas sobre cannabis está experimentando una rápida transformación. En noviembre de 2012, los votantes en los estados de Colorado y Washington aprobaron iniciativas populares para eliminar la prohibición de la producción comercial, distribución y tenencia de cannabis. El presente artículo no aborda el tema de si el cannabis debería ser legal, sino que se enfoca en cambio, en las consideraciones relativas al diseño que enfrentan las jurisdicciones que están evaluando la posibilidad de cambiar su política sobre cannabis. De hecho, si la legalización del cannabis es positiva o negativa para la salud y la seguridad públicas depende en gran medida de decisiones de índole regulatoria y el modo en que estas se implementen. Este ensayo presenta ocho de estas alternativas de diseño, que casualmente en inglés comienzan todas con la letra "P": producción (*production*), fin de lucro (*profit motive*), promoción (*promotion*), prevención (*prevention*), potencia (*potency*), pureza (*purity*), precio (*price*) y permanencia (*permanency*).

Palabras clave:

Cannabis, política sobre drogas, economía, legalización, marihuana

Historial

Recibido el 15 de octubre de 2013

Revisado el 7 de febrero de 2014

Aceptado el 7 de febrero de 2014

Publicado en línea el 7 de mayo de 2014

Introducción

El panorama de las políticas sobre cannabis está experimentando una rápida transformación. En noviembre de 2012, los votantes en los estados de Colorado y Washington aprobaron iniciativas legislativas para permitir la producción comercial, distribución y tenencia de cannabis. Esto es muy diferente de la despenalización, que específicamente implica convertir a la tenencia en un acto ilícito civil en vez de un delito penal. El 1 de enero de 2014 abrieron en Colorado establecimientos que venden cannabis al por menor con fines de lucro, y está previsto que también se abran otros en Washington más adelante en este año. Si bien el cannabis continúa siendo ilegal conforme al derecho federal, el Departamento de Justicia (Department of Justice, DOJ) de Estados Unidos anunció que no adoptaría medidas tendientes a impedir que avancen las propuestas de legalización en estados que contaran con "[s]istemas regulatorios y de cumplimiento rigurosos y efectivos..." (1)¹.

Este ensayo no aborda el tema de si el cannabis debería ser legal, sino que se enfoca en cambio en las consideraciones relativas al diseño que enfrentan las jurisdicciones que están evaluando la posibilidad de cambiar su política sobre cannabis. De hecho, si la legalización del cannabis es positiva o negativa para la salud y la seguridad públicas depende en gran medida de decisiones de índole regulatoria y el modo en que

¹El memorando de Cole (2013) enumeró ocho prioridades federales que deben considerar los fiscales al presentar cargos en casos vinculados con cannabis. Entre los ejemplos se incluyen prevenir la distribución a menores y el desvío de cannabis a otros estados.

estas se implementen. A continuación se describen ocho de estas opciones de diseño. Estas perspectivas se basan en una serie de colaboraciones (2-6), y muchas fueron citadas en un artículo de opinión publicado anteriormente (7). El presente artículo brinda un análisis más riguroso de estas decisiones.

Las ocho P

Producción

La prohibición incrementa artificialmente los costos de producción y distribución del cannabis, que luego se trasladan al consumidor. Parte de este recargo es atribuible a la compensación de los intermediarios y otros actores de la cadena de suministro por el riesgo que asumen de ser detenidos, encarcelados y sufrir agresiones (8). El incremento artificial de los costos también se debe a las “consecuencias estructurales de la ilegalidad del producto”, que generan ineficiencias en el mercado a raíz de que los participantes deben actuar de manera clandestina (9,10).

Efectivamente, con la legalización se genera la oportunidad de aprovechar las economías de escala en crecimiento. Caulkins et al. (2) examinaron los costos de producción asociados con otros cultivos de trasplante y calcularon que la agricultura completamente industrial podría lograr que los costos de producción de una libra de cannabis de alta potencia se sitúen en un valor cercano a USD 20, mientras que los agricultores en California obtienen actualmente cerca de USD 2.000 por un volumen equivalente (2). Los legisladores podrían procurar limitar la deflación de costos permitiendo únicamente la producción en espacios cerrados; sin embargo, la reducción de los costos sería igualmente significativa (10). Los costos de producción dependerán de más factores y no simplemente del lugar donde esta ocurra. La cantidad de productores y tipos de productos permitidos incidirán en estos costos, al igual que las decisiones con respecto si los productores pueden implementar una integración vertical con los elaboradores y minoristas o gestionar múltiples establecimientos.

Fin de lucro

Dado que cerca del 80% del mercado de cannabis depende aproximadamente del 20% de los usuarios que en el año previo tuvieron un consumo diario o casi diario (2), las empresas interesadas en maximizar sus ingresos tendrán fuertes incentivos para asegurar que existan usuarios que consuman grandes cantidades y para retener a tales usuarios. Si bien Washington y Colorado regularán a empresas con fines de lucro que produzcan y distribuyan cannabis, esta es tan sólo una alternativa a la prohibición. Por ejemplo, las jurisdicciones podrían permitir la producción doméstica, los clubes de compradores de cannabis, las cooperativas sin fines de lucro o incluso el monopolio estatal. Si bien algunos estados de EE. UU. han establecido monopolios en ciertos aspectos de sus sistemas de control del alcohol (11), esta alternativa no ha cobrado impulso en los debates sobre cannabis en EE. UU., ya que los estados no pueden dar instrucciones a sus empleados de que actúen en desobediencia a la ley federal.

Promoción

Las empresas de cannabis pueden intentar generar y retener a usuarios que consumen grandes cantidades a través de la promoción comercial y la publicidad. Las jurisdicciones interesadas en reformar las leyes sobre cannabis deberían considerar el modo en que la promoción se gestiona dentro y fuera de las tiendas (p. ej. carteles en vía pública, redes sociales, empaquetado, exhibición en tiendas). Los responsables de políticas públicas en Colorado y Washington intentan actualmente limitar la publicidad del cannabis, pero es difícil que en EE. UU. pueda implementarse una prohibición de este tipo, debido a la doctrina sobre libertad de expresión comercial. Una de las prioridades del DOJ es actuar contra empresas de cannabis que promocionen comercialmente el producto de un modo que resulte atractivo para menores (1). Será interesante ver de qué modo los fiscales federales determinan cuándo las empresas han traspasado los límites y cómo se abordarán estas transgresiones.

Prevención

Si bien incluso los mejores programas de prevención no son del todo efectivos, de todas formas a menudo reportan beneficios que superan los costos, dado que la prevención es relativamente económica (12). La legalización del cannabis suscita interrogantes con respecto a cómo deberían plantearse y presentarse los mensajes de prevención cuando se permite el consumo de quienes tienen al menos 21 años. Si se decide

cambiar los programas en materia de prevención del uso de cannabis, se deberá determinar el momento para la implementación. Quienes promueven la reforma sobre el cannabis habitualmente sostienen que los impuestos que permitiría recaudar su legalización podrían aplicarse a financiar acciones de prevención. Sin embargo, tal vez lo más conveniente sería que los programas de prevención renueven sus herramientas y se difundan *antes* de permitir a las tiendas vender cannabis.

La prevención también puede incluir limitar el acceso o la exposición al cannabis. Las experiencias de regulación del alcohol sugieren que la normativa sobre la cantidad de tiendas minoristas de expendio, días de atención y horarios de actividad pueden incidir en el consumo (Ver debate en Pacula et al. (6)).

Potencia

Es posible identificar decenas de cannabinoides en la planta de cannabis. El delta-9-tetrahidrocannabinol (THC) es el principal responsable de los efectos de la intoxicación por marihuana, y de una mayor probabilidad de ansiedad y ataques de pánico (13). Si bien la potencia de THC que contiene el cannabis importado desde México e introducido en EE. UU. suele ser de entre el 4 y el 8%, el cannabis de alta potencia vendido en dispensarios de cannabis medicinal normalmente contiene entre un 10 y 25% de THC (19). Los concentrados en dispensarios de cannabis medicinal pueden ser incluso más potentes, y algunos tipos de aceite de hachís disponibles en el mercado presuntamente tienen más de un 80% de THC (14). Una cuestión importante para las jurisdicciones que procuran regular el cannabis es si debería imponerse un límite al THC. Actualmente, en los Países Bajos hay un debate con respecto a si se debería limitar la potencia del THC del cannabis que se comercializa en los *coffee shops* (15) al 15%. Quienes se oponen a esta posibilidad aducen que esto generará un mercado clandestino para productos más potentes (p. ej., 16).

Asimismo, el THC es solamente uno de los numerosos cannabinoides que se encuentran presentes en el cannabis. El cannabidiol (CBD) puede reducir la ansiedad (p. ej., 17) y tiene propiedades antipsicóticas (p. ej., 18)². Las jurisdicciones que procuren regular la potencia del cannabis podrían, por ejemplo, imponer una concentración máxima de THC, una concentración mínima de CBD o una proporción THC:CBD inferior a un cierto valor límite. También se podría incidir en el consumo de cannabinoides a través de políticas impositivas (que se analizan más adelante).

Pureza

También se pueden aplicar pruebas forenses para identificar impurezas, como moho y plaguicidas. Las distintas jurisdicciones deberán evaluar la conveniencia de regular la pureza de los productos de cannabis y, en ese caso, cuáles deberían ser los límites. Será necesario decidir cuánta de esta información se debería incluir en las etiquetas de los productos. Las autoridades regulatorias deberán además considerar los aditivos y los concentrados. ¿Se permitirán mezclas de productos de cannabis con alcohol o nicotina? En Colorado, por ejemplo, se prohíbe expresamente que el cannabis o los productos de cannabis contengan alcohol o nicotina. ¿Se autorizarán los cigarrillos electrónicos que contengan solución de aceite de hachís? Si se permiten estos productos, ¿las jurisdicciones intentarán someterlos a análisis y regular los ingredientes?

Precio

El precio minorista del cannabis determinará qué sucede con el consumo, la recaudación impositiva y el desvío a otras jurisdicciones (19). Los usuarios actuales y potenciales son sensibles al precio del cannabis: una disminución del 10% en el precio posiblemente redunde en un incremento de cerca del 3% en la participación del mercado de cannabis (20,21). Las jurisdicciones pueden incidir en el precio minorista del cannabis a través de los tipos impositivos, la modalidad de producción y la cantidad de productores que se permitan, las decisiones con respecto a potencia y pureza, y otros factores. Por ejemplo, las autoridades regulatorias podrían imponer un precio mínimo (22).

El tema de los impuestos amerita particular atención. Si se fijan en un valor demasiado alto, los usuarios podrían recurrir al mercado negro para acceder a un producto no gravado y desregulado (3,4,23). Basta con analizar la situación del tabaco para observar el contrabando que se produce cuando los impuestos se fijan en

² El CBD tiene otras propiedades terapéuticas. En una cantidad cada vez mayor de países fuera de EE. UU., es posible comprar con receta Sativex, un fármaco derivado del cannabis que contiene aproximadamente 50% de CBD y 50% de THC, para el tratamiento de la espasticidad por esclerosis múltiple (26). Asimismo, se están desarrollando estudios en EE. UU. que evalúan la eficacia de utilizar un extracto de CBD de alta pureza para tratar a niños con cuadros severos de epilepsia (27).

un valor demasiado elevado (24,25). Dado que puede ser difícil identificar tipos impositivos que posibiliten un equilibrio adecuado, es probable que estos deban ser ajustados en el tiempo.

El modo en que se recauden los impuestos también tendrá consecuencias importantes. Fijar el impuesto en función del peso total (p. ej. USD 50 por onza) tal vez no sea una alternativa óptima, ya que genera incentivos para producir y comprar cannabis de mayor potencia (3). Colorado aplica impuestos en relación con el valor del cannabis, y Washington hará lo mismo. Sin embargo, los impuestos también podrían determinarse sobre la base de la potencia del THC o la relación THC:CBD.

Permanencia

Dado que es improbable que una jurisdicción pionera logre resolver acertadamente la cuestión de la legalización del cannabis en el primer o segundo intento, sería aconsejable incorporar flexibilidad al sistema. Las jurisdicciones también deberían evaluar la posibilidad de introducir una “cláusula de caducidad” (*sunset provision*) que opere como cláusula de salvaguarda en caso de resultar necesario (es decir, tras una cantidad preestablecida de años, los políticos o los votantes deciden si desean continuar con la política o intentar otro enfoque). Esto puede resultar útil, por ejemplo, si a las jurisdicciones que permiten que compañías con fines de lucro comercialicen y distribuyan cannabis les preocupa que estas empresas intenten mantener el statu quo sin que medie apoyo popular.

Conclusiones

Todas las alternativas sobre políticas en materia de cannabis tienen a la vez costos y beneficios, y las opiniones en general varían en función de valores vinculados con la toxicidad, libertades personales y conjeturas con respecto a qué será más efectivo (2). Ya que ninguna jurisdicción contemporánea había eliminado la prohibición sobre producción y distribución comercial de cannabis antes que Colorado y Washington, se desconoce si la legalización representará un paso positivo o negativo para la sociedad. Las “ocho P” son un punto de partida razonable para quienes participen en el diseño, el análisis y el debate serio sobre políticas.

Declaración de intereses

El autor informa no tener conflictos de intereses. El autor es el exclusivo responsable del contenido y la redacción de este documento.

Enviar la correspondencia a Beau Kilmer, PhD, Codirector, RAND Drug Policy Research Center, Santa Monica, CA, USA. Correo electrónico: kilmer@rand.org

Referencias

1. Cole J. Guidance regarding marijuana enforcement. Memorandum, US Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. Washington, D.C. 20530. (29 de agosto de 2013). Disponible en: <http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>
2. Caulkins JP, Hawken A, Kilmer B, Kleiman MAR. Marijuana legalization: what everyone needs to know. New York: Oxford University Press; 2012.
3. Kilmer B, Caulkins JP, Pacula RL, MacCoun RJ, Reuter PH. Altered state? Assessing how marijuana legalization in California could influence marijuana consumption and public budgets. RAND Corporation, Occasional paper OP315. Santa Monica, CA: RAND; 2010.
4. Caulkins JP, Hawken A, Kilmer B, Kleiman A, Pfrommer K, Pruess J, Shaw T. High tax states: options for gleaning revenue from legal cannabis. *Or L Rev* 2103;91:1041-1047.
5. Caulkins JP, Kilmer B, MacCoun RJ, Pacula RL, Reuter PH. Design considerations for legalizing marijuana. *Addiction* 2012; 107:865-871.
6. Pacula RL, Kilmer B, Wagenaar A, Chaloupka F, Caulkins JP. Developing public health regulations for marijuana: lessons from alcohol and tobacco. *Am J Public Health* 2014;104:1021-1028.
7. Kilmer B. 7 key questions on marijuana legalization. *USA Today* (25 de abril de 2013). Disponible en: <http://www.usatoday.com/story/opinion/2013/04/25/marijuana-legalization-column/2104229/>
8. Reuter P, Kleiman MA. Risks and prices: an economic analysis of drug enforcement. *Crime Just* 1986;7:289-340.

9. Reuter P. Disorganized crime: the economics of the visible hand. Cambridge, MA: MIT Press; 1983:175.
10. Caulkins JP. Estimated cost of production for legalized cannabis. RAND Corporation, WR-764, Santa Monica, CA: RAND; 2010. Disponible en http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR764/
11. National Institute on Alcohol Abuse & Alcoholism. Alcohol Policy Information System 2014. Disponible en: http://alcoholpolicy.niaaa.nih.gov/Alcohol_Control_Systems_Wholesale_Distribution_Systems_for_Spirits.html?tab=Maps [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
12. Caulkins JP, Rydell CP, Everingham SS, Chiesa J, Bushway S. An ounce of prevention, a pound of uncertainty: the cost-effectiveness of school-based drug prevention programs. RAND Corporation, MR-923-RWJ. Santa Monica, CA: RAND; 1999. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR923.html [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
13. Room R, Fischer B, Hall W, Lenton S, Reuter P. Cannabis policy: moving beyond stalemate. Oxford, UK: Oxford University Press; 2010.
14. Kim V. Is 'dabbing' the crack of pot? The Fix. 2013. Disponible en: <http://www.thefix.com/content/dabbing-crack-pot-legalization91774> [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
15. Amsterdam Herald. Utrecht sets up Netherlands' first 'cannabis club' to create legal supply chain. 11 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/974-20130911-utrecht-sets-up-netherlands-first-cannabis-club-decriminalise-supply-chain-justice-ivo-opstellen-dutch-politics> [disponible por última vez el 25 de marzo de 2014].
16. The Guardian, Associated Press. Netherlands to classify high-potency cannabis as hard drug. 2011. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2011/oct/07/netherlands-potency-cannabis-hard-drug> [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
17. Crippa JAS, Derenusson GN, Ferrari TB, Wichert-Ana L, Duran FL, Martin-Santos R, Simtjes MV, et al. Neural basis of anxiolytic effects of cannabidiol (CBD) in generalized social anxiety disorder: a preliminary report. J Psychopharmacol 2011;25:121-130.
18. Leweke F, Koethe D, Gerth C, Nolden BM, Schreiber D, Gross S, Schultze-Lutter F, et al. Cannabidiol as an antipsychotic agent. Eur Psychiat 2007;22:S1-S82.
19. Kilmer B, Caulkins JP, Bond BM, Reuter PH. Reducing drug trafficking revenues and violence in Mexico: would legalizing marijuana in California help? RAND Corporation, Occasional paper OP-325. Santa Monica, CA: RAND; 2010.
20. Pacula R. Examining the impact of marijuana legalization on marijuana consumption: insights from the economics literature. Santa Monica, CA: RAND Corporation; 2010. WR-770. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR770/ [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
21. Gallet CA. Can price get the monkey off our back? A meta-analysis of illicit drug demand. Health Econ 2013;23:55-68.
22. Transform Drug Policy Foundation. How to regulate cannabis: a practical guide. Bristol: Transform Drug Policy Foundation. 2013. Disponible en: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide> [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
23. Caulkins J, Andrzejewski S, Dahlkemper L. How much revenue could the cannabis tax generate, under different scenarios? BOTEC Analysis Corporation. I-502 Project #430-8b; 2013.
24. Caulkins JP, Morris E, Ratnatunga R. Smuggling and excise tax evasion for legalized marijuana. RAND Corporation, WR-766. Santa Monica, CA: RAND; 2010. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/working_papers/WR766/ [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
25. Government Accountability Office (GAO-11-313). Illicit tobacco: various schemes are used to evade taxes and fees. 2011. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d11313.pdf> [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
26. GW Pharmaceuticals. GW Pharmaceuticals Plc opens an investigational new drug application (IND) in the United States for a Sativex® Phase 3 clinical program as a treatment for spasticity due to multiple sclerosis. 2013. Disponible en: <http://www.gwpharm.com> [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].
27. Bunim J. Marijuana-derived epilepsy drug in clinical trial for children with uncontrolled seizures. 2014. Disponible en: <http://www.ucsf.edu/news/2014/02/111641/marijuana-derived-epilepsy-drug-clinical-trial-children-uncontrolled-seizures> [consultado por última vez el 25 de marzo de 2014].