

Algunos aspectos sobre la regulación del cannabis en México a partir de la experiencia internacional

Ideas clave:

- > La elección de un país por una cierta configuración en su regulación del cannabis tiene consecuencias en su implementación y en el tipo de mercado de cannabis.
- > La experiencia internacional en la regulación del cannabis y su implementación ha generado lecciones y recomendaciones que pueden ser consideradas en el proceso de regulación en México.
- > México deberá considerar su propio contexto y los objetivos que persigue con la regulación del cannabis para establecer un modelo de regulación con base en sus necesidades.

El 13 de febrero de 2019 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aprobó la tesis jurisprudencial por reiteración de criterios 10/2019. En ella se señala que los artículos de la Ley General de Salud (LGS) que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud permita las actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos, es decir, sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar cannabis, son inconstitucionales debido a que afectan el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Con la declaratoria general de inconstitucionalidad emitida por la SCJN a los artículos 235 párrafo último, 237, 245 fracción I, 247 párrafo último, y 248 de la LGS, el Congreso de la Unión como autoridad emisora de la norma debe realizar las adecuaciones correspondientes con la finalidad de cumplir con lo resuelto por la SCJN.

Considerando que países como Uruguay y Canadá, y estados de los Estados Unidos ya han regulado el mercado del cannabis con fines lúdicos y medicinales. Y con la finalidad de aportar elementos al debate parlamentario que se está desarrollando en el Senado de la República, el objetivo de esta Nota es presentar sintéticamente algunos de los retos en la implementación de la regulación, así como de las ventajas y desventajas de elegir ciertos modelos de industria del cannabis, además, de las recomendaciones y lecciones de estos procesos de regulación e implementación en los países anteriormente señalados.

A su vez, esta Nota es complementaria del Tema estratégico 74 “Aspectos relevantes en la regulación del cannabis: países seleccionados” en la que se presenta una revisión de la regulación del cannabis en Canadá, Colombia, Colorado (E.U.), España, Israel, Países Bajos, Portugal y Uruguay en aspectos clave, (Rodríguez y Barrón, 2019).

Cabe señalar que esta Nota se centrará en Uruguay, Canadá y algunos estados en los Estados Unidos, como Colorado y California, quienes ya han regulado el cannabis para fines médicos y lúdicos. Uruguay lo hizo en 2013 y comenzó con su implementación en 2014. Canadá en 2001 dio acceso al cannabis con fines médicos, aunque al inicio de forma restrictiva, y en 2018 reguló el mercado del cannabis, tanto para fines médicos como recreativos. Por su parte, Colorado, mediante reformas constitucionales, permitió el acceso al cannabis para fines médicos en 2000 y para fines lúdicos en 2012.

La implementación de la regulación del cannabis en estos países ha tenido diversos avances. Los países se han enfrentado con diversos retos en su implementación, y en algunos casos han planteado o tomado medidas para afrontarlos.

Es necesario señalar que los efectos y las recomendaciones que se presentan en esta Nota están relacionadas con los países a quienes se les formulan. Y que, al considerarlas para el caso de México, deberá de considerarse el contexto y los objetivos por los cuales se está regulando el cannabis en nuestro país.

1. Planteamientos iniciales en el Congreso sobre la configuración de la regulación del cannabis

Las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, han venido trabajando en la generación de una regulación para el uso del cannabis, los avances legislativos en la dictaminación que, hasta la publicación de esta Nota, se han hecho, tienen los siguientes planteamientos generales:

- Plantea la regulación del cannabis para, al menos, los fines lúdicos o recreativos y medicinales;

- Plantea el acceso al cannabis a partir de tres vías: 1) mediante autoconsumo, 2) mediante asociaciones de consumidores de cannabis y 3) mediante establecimientos autorizados;
- Plantea cinco tipos de licencia: 1) cultivo, 2) transformación, 3) comercialización, 4) exportación o importación y 5) investigación;
- Plantea la prohibición de la integración vertical del mercado de cannabis;
- Plantea la creación del Instituto Mexicano del Cannabis, como organismo encargado de la regulación del cannabis;
- Plantea que las comunidades más afectadas por la política prohibicionista sean incluidas en el mercado del cannabis.

Es necesario puntualizar que, aunque el dictamen para la regulación del cannabis fue aprobado en lo general por las Comisiones Unidas del Senado de la República el 4 de marzo de 2020, aún falta la discusión y votación en lo particular por parte de las Comisiones Unidas, por lo que el dictamen aún puede sufrir modificaciones.

Bajo estas consideraciones, en los siguientes apartados se revisan, de forma general, algunos de los aspectos de la regulación y de sus ventajas o desventajas, así como de los retos que han enfrentado Uruguay, Canadá y Colorado (E.U.), y que son importantes considerar para la regulación del cannabis en México, considerando el contexto en cada país.

2. Sobre las vías de acceso al cannabis

Con la Ley No. 19.172, aprobada en 2013, Uruguay reguló el uso médico y lúdico del cannabis. Esta Ley permite el acceso al cannabis recreativo a partir de tres orígenes: 1) mercado comercial, 2) autocultivo, y 3) clubes de membresía cannábica. Si bien esta Ley no estableció que estas vías de acceso eran excluyentes entre sí, sí lo hizo el Poder Ejecutivo mediante el reglamento de la Ley, al establecer en su artículo 38 que el usuario de cannabis psicoactivo deberá optar por obtener éste de solo una vía u origen:

“Artículo 38. **El usuario de Cannabis psicoactivo deberá optar por obtener el mismo de un único origen**, debiendo inscribirse en el Registro del Cannabis, en la Sección correspondiente.

Es incompatible y se encuentra prohibida la obtención de Cannabis psicoactivo de más de uno de los orígenes indicados” (énfasis añadido, IMPO (19/04/2014).

La limitación para que los usuarios del cannabis solo pudieran obtenerlo por una sola vía u origen generó algunos inconvenientes. En un estudio publicado en 2018 por la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), que evaluó los avances y desafíos de la regulación del cannabis en Uruguay, encontró que este país se ha enfrentado a problemas en el suministro de cannabis

debido a que cada una de las vías de acceso enfrenta desafíos específicos (pp. 25-26):

- Mercado comercial: se ha enfrentado a una importante escasez en todo el país, aunado a zonas que no cuentan con farmacias que dispensen cannabis;
- Autocultivo: está sujeto a la pérdida del cultivo, especialmente en el caso de los usuarios principiantes; y
- Clubes de cannabis: se enfrentan a escasez de membresía, malas cosechas, y en algunos casos, desafíos legales u obstáculos institucionales que amenazan el suministro de todos sus miembros.

WOLA (2018) enfatiza que estos problemas en el suministro han dejado pocas opciones a los consumidores y esto puede generar conductas ilegales, entre ellas (p. 26):

- Las personas que autocultivan o pertenecen a un club podrían cultivar cantidades excesivas para tener reservas de cannabis ante una escasez temporal;
- Cuando las personas no puedan acceder al cannabis a través de los canales lícitos, podrían recurrir al mercado negro.

Otro ejemplo que muestra los problemas en el suministro del cannabis es el de Canadá, país que reguló en 2018 el mercado del cannabis. De acuerdo con el Centro Canadiense sobre Adicción y Uso de Sustancias (CCSA, por sus siglas en inglés, 2019) en el periodo inicial después de la legalización se tuvieron desafíos para garantizar que la diversidad y la cantidad de productos satisficiera la demanda de los consumidores, entre ellos (p. 2):

- Hubo retrasos en el envío de cannabis, de ventas en línea, debido a las complicaciones con los sellos de impuestos especiales provinciales, debido a los cambios en la jurisdicción;
- El nivel de demanda de los consumidores de CBD fue inesperado y contribuyó a la escasez de este producto;
- La escasez inicial de suministros impactó significativamente a las tiendas minoristas y, con ello, algunas tiendas redujeron las horas de atención, el personal o tuvieron que cerrar.

Sin embargo, como señala el CCSA (2019:2), la cantidad de licencias para cultivadores, procesadores y vendedores ha ido aumentando, lo que ha incrementado el inventario de cannabis seco y de aceite de cannabis.

Respecto a la distribución territorial de tiendas minoristas, el CCSA (2019:2) señala que ésta ha sido desigual a lo largo de Canadá. Y pone como ejemplo, que mientras en la provincia de Ontario las tiendas abrieron hasta abril de 2019 y se limitaron inicialmente a 25

licencias, en Alberta se han emitido 250 licencias, aunque no todas las tiendas están en funcionamiento.

Con respecto al acceso al cannabis medicinal, en Uruguay, WOLA (2018: 19 y 20) señala que éste no ha sido fácil, principalmente porque:

- No se ha garantizado el acceso asequible. Fue hasta diciembre de 2017, cuatro años después de la aprobación de la Ley 19.172, que un producto medicinal estuvo disponible para su venta en farmacias;
- El gobierno ha priorizado la producción de cannabis a gran escala para el mercado médico de exportación;
- Los procedimientos para acceder a los medicamentos de importación son complicados y costosos.

La regulación del cannabis en México tendrá que garantizar que las vías de acceso al mismo, tanto para fines lúdicos como medicinales, se encuentren reguladas adecuadamente con la finalidad de satisfacer la demanda de consumidores y pacientes.

3. Sobre la integración vertical del mercado

La regulación ha tomado diferentes configuraciones sobre la integración vertical del mercado del cannabis. Anne van Leynseele (1/12/2017) señala que en Estados Unidos los estados que han regulado el mercado del cannabis han elegido diversas opciones. Por ejemplo, en Massachusetts, que establece la integración vertical, solo las empresas integradas verticalmente pueden solicitar una licencia para operar las actividades de fabricación, procesamiento y distribución. En Oregón y Nevada, que permiten la integración vertical pero no es obligatoria, las empresas tienen permitido vender sus propios productos o pueden optar por vender sus productos al por mayor a minoristas. En California, Washington e Illinois, que prohíben o limitan la integración vertical, las empresas permiten que algunos licenciarios posean dos tipos de licencia como de productor o de procesador, pero no pueden operar o financiar licencias de venta minorista (Van Leynseele, 1/12/2017)

En el caso del estado de Colorado, quien reguló el acceso al cannabis medicinal en 2000 y el lúdico en 2012, optó al inicio de la implementación de la regulación por una estructura vertical integrada para el mercado del cannabis. Esto a partir de las recomendaciones hechas por el Comité para la Implementación de la Enmienda 64. Dicha enmienda, reformó la constitución para permitir el uso del cannabis con fines lúdicos.

John Hudak (2014:5) señala que el Comité se convirtió en unos de los elementos más importantes en la implementación de la regulación del cannabis en Colorado. El Comité recomendó la implementación de una

estructura vertical integrada para el mercado del cannabis, sobre todo al inicio de la implementación.

De acuerdo con el Comité, la integración vertical de la industria del cannabis tiene ciertas ventajas en la implementación de la regulación, sobre todo al inicio de ésta, entre ellas (Hudak, 2014:10):

- Inicialmente limita la complejidad del mercado (en tamaño, ámbito y actividades de los participantes) reduciendo los retos regulatorios iniciales;
- Limita la desviación de productos ya que el rastreo o trazabilidad de los productos funciona integralmente;
- Incrementa la capacidad de los reguladores para aplicar la ley durante el periodo de implementación.

La integración vertical supone que el cultivo, procesamiento, manufactura y ventas al menudeo deben de concentrarse en una sola empresa. Así mediante la Norma R 402 *Venta de Cannabis al Menudeo: Limitaciones Generales y Actos Prohibidos*, el Departamento de Hacienda de Colorado, órgano encargado en términos generales de la implementación de la regulación, formalizó el modelo de integración vertical 70/30, de forma temporal, en donde las empresas deben vender al menos el 70 por ciento de lo que producen en sus propios puntos de venta y adquirir, de otras empresas, hasta el 30 por ciento del producto que venden (Hudak, 2014:26 y 27).

Es preciso mencionar, que otra medida de Colorado para disminuir la complejidad del mercado, señala Hudak (2014:10), fue implementar barreras iniciales para el ingreso de nuevas compañías. Se estableció que, durante un tiempo determinado, todas las empresas que entraran al mercado del cannabis con fines lúdicos debían provenir o ser parte de empresas existentes en el sector del cannabis para uso médico, esto con la finalidad de:

- Incrementar la capacidad para la aplicación de la ley;
- Garantizar niveles altos de experiencia empresarial;
- Limitar el tamaño de la industria.

Hudak (2014) señala que la implementación de barreras iniciales generó inconformidad entre las personas interesadas en integrarse al mercado de cannabis, sin embargo, generó ciertos beneficios, entre ellos (pp. 28 y 29):

- El tratamiento especial de los productores existentes daba a los reguladores estatales oportunidades para afinar el modelo regulatorio;
- Permitía lidiar con actores de la industria que ya conocía y con los cuales ya había trabajado;

- Privilegiaba a los proveedores de cannabis para uso medicinal y, con ello, se redujo la presión de trámites que enfrentarían las autoridades;
- Ayudó a mejorar las capacidades administrativas iniciales de las autoridades, contribuyendo al éxito en la implementación inicial.

Como se señaló, el modelo de integración vertical 70/30 de Colorado fue temporal, de acuerdo con Fred Hernandez (17/10/2018) a partir de julio de 2018 la regla 70/30 se eliminó gradualmente en Colorado, y a partir del 1 de julio de 2019, ya no será necesaria la integración vertical. De acuerdo con Hernandez (17/10/2018) estas nuevas disposiciones permitirán a los agricultores concentrarse en cultivar el mejor cannabis posible sin llevar a cabo operaciones de procesamiento y venta.

Hernandez (17/10/2018) señala que la integración vertical de la industria del cannabis en los estados de Estados Unidos, que la requieren o la permiten, ha presentado ventajas y desventajas. Entre las ventajas se encuentran:

- Los estados controlan el número de compañías de cannabis en funcionamiento;
- Los estados pueden administrar efectivamente el suministro desde la semilla hasta la venta;
- Las empresas pueden establecer sus propios precios para la materia prima y los costos de fabricación;
- Si las compañías de cannabis cultivan demasiado producto, pueden venderlo en otros lugares a precios mayoristas;
- Las empresas pueden extraer sus datos de ventas minoristas para centrarse en los productos que el cliente consume más.

Entre las desventajas de la integración vertical de la industria del cannabis, de acuerdo con Hernandez (17/10/2018), se encuentran:

- Los costos iniciales para las empresas son muy elevados;
- Para una instalación de cultivo, los dueños deben invertir fuertemente en equipos y en una ubicación que cumpla con o supere los estándares reglamentarios;
- Las empresas tienen la necesidad de contratar expertos en cultivo, venta minorista, desarrollo de productos, es decir, en todos los aspectos del negocio;
- Puede dejar a los cultivadores de cannabis independientes luchando por encontrar un lugar para vender su producto.

Por su parte, Van Leynseele (1/12/2017) señala que en Estados Unidos existen defensores del modelo de integración vertical quienes señalan entre las ventajas:

- Ofrece a las empresas la oportunidad de ahorrar en costos;

- Los productos son vendidos a precios más bajos;
- Se maximizan los márgenes de ganancia.

Mientras que, de acuerdo con Van Leynseele (1/12/2017), los opositores a la integración vertical argumentan que:

- Las empresas de cannabis integradas verticalmente crearan monopolios de marihuana;
- Asfixiarán al mercado y disminuirán la calidad del producto;
- Plantearán obstáculos importantes para los propietarios de pequeñas empresas que no podrán operar debido al inmenso capital o experiencia requerida para ingresar al mercado.

Bajos las consideraciones anteriores, la elección por establecer una industria vertical o limitar la verticalidad tiene distintos efectos en el mercado y plantea ventajas y desventajas. La elección dependerá de cuáles son los objetivos que persigue la regulación, si se quieren tener pocas empresas que controlen toda la cadena de producción y suministro de cannabis o si, por el contrario, se prefiere fortalecer a los pequeños productores.

4. Sobre la entrada al mercado del cannabis de los pequeños productores

El Centro Canadiense sobre Adicción y Uso de Sustancias (CCSA, por sus siglas en inglés, 2019:6) señala que una de las lecciones aprendidas, a partir de la implementación de la regulación del cannabis en Canadá, es que las empresas privadas en el ámbito del cannabis son extremadamente dinámicas, con adquisiciones y expansiones que conducen a su consolidación y, con ello, al crecimiento de un pequeño número de empresas.

Por consiguiente, puntualiza el CCSA (2019:6), los esfuerzos para proporcionar oportunidades para los pequeños productores deberán ser muy específicas para lograr incluirlos en el mercado del cannabis.

Así, los pequeños productores se enfrentan con varios desafíos para poder tener éxito en el mercado del cannabis. De acuerdo con Scott McGovern (1/04/2019), las pequeñas empresas de cannabis, en los estados que han regulados el mercado del cannabis en los Estados Unidos, se han enfrentado a diversas barreras de entrada, entre ellas:

- La tecnología necesaria para poder competir es costosa. Las empresas grandes tienen un mejor acceso al capital necesario para comprar equipos de cultivo, por lo que pueden cultivar hierbas de mayor calidad y de manera más rápida y barata. Mientras que los pequeños productores no necesariamente tienen los fondos necesarios;
- Las regulaciones del mercado del cannabis son difíciles de cumplir. El cumplimiento de las regulaciones requiere infraestructura y de otros empleados, lo que puede ser inasequible para los pequeños productores;

- Las regulaciones requieren que las empresas de cannabis rastreen sus productos desde la semilla hasta la venta y sigan las regulaciones específicas de empaquetado. Esto, generalmente, requiere que se pague por el software de seguimiento;
- Se requiere de pruebas de laboratorio para los productos del cannabis, las cuales son costosas y la espera de resultados a menudo es larga y no siempre es positiva, por lo que, con regulaciones estrictas de testado muchos productores son rechazados;
- La industria se está consolidando. Los costos de la transición al mercado legal están expulsando a muchos productores de cannabis del mercado negro, que sobrevivieron por décadas de prohibición. Y están siendo reemplazados por negocios legítimos que se están consolidando, creando grandes y crecientes conglomerados, que pueden comprar los mejores productos a granel y ponerles precios a sus productos;
- Las licencias son lentas y costosas. Las barreras de entradas son significativas para cualquiera que pretende ingresar en la industria del cannabis, ya que conllevan los siguientes costos: 1) solicitud y mantenimiento de una licencia, 2) mantener un negocio sin obtener ganancias durante los largos tiempos de espera de autorización de una licencia y 3) asumir todos los costos sin garantía de recibir finalmente una licencia. Esto se agrava toda vez que –como se verá en el siguiente apartado de esta Nota– los productores de cannabis no pueden obtener préstamos en el sistema financiero.
- La competencia en el mercado del cannabis está creciendo. La forma en que se regulan los mercados del cannabis genera incertidumbre para los pequeños productores. Y, en consecuencia, el futuro de los pequeños productores está, en gran medida, determinado por el número y tipo de licencias que pueden solicitar las empresas de forma simultánea.

Por todas estas consideraciones, resulta de importancia establecer medidas claras y oportunas, a partir de las cuales, se garantice una adecuada inclusión de los pequeños productores en el mercado del cannabis en México.

5. Restricciones para el funcionamiento del sistema bancario en el mercado de cannabis

A partir de la implementación de las normas que regulan el cannabis en países como, Uruguay y Canadá, o de estados como California y Colorado, en Estados Unidos, se comenzaron a visibilizar los problemas que la industria del cannabis enfrentaría con el sistema bancario y sus efectos.

En gran medida, el origen de los problemas se debe a que el cannabis continúa siendo parte de las sustancias

controladas del Catálogo I de las leyes federales de EU. Es decir, que toda producción, distribución venta y posesión de cannabis continua siendo a la fecha ilegal a nivel federal. En consecuencia, la industria del cannabis regulada en varios estados del país ha quedado al margen de los servicios financieros del sistema bancario. De acuerdo con John Chiang (2017:7), exesorero del Estado de California, la regulación en esta materia la establecen principalmente dos leyes, la *Bank Secrecy Act* y la *USA PATRIOT ACT*, las cuales no permiten que las instituciones financieras manejen fondos provenientes de actividades delictivas, por ejemplo, aquellas provenientes por la violación de las leyes federales de drogas.

En 2017, Chiang, en su calidad de miembro del Grupo de Trabajo de la Banca del Cannabis (CBWG, por sus siglas en inglés) y en ese momento Tesorero de California, publicó un reporte en el que señaló que estas dificultades pueden ser vistas como un bloqueo del sistema bancario a la industria del cannabis, puesto que los negocios a menudo no pueden realizar operaciones que otras empresas si pueden realizar, como tener una cuenta de depósito, contar con tarjetas de crédito o débito, hacer pagos con cheque, realizar transferencias electrónicas o hacer uso de servicios de nómina (Chiang, 2017: 8).

En el caso particular del estado de California, el CBWG, identificó los siguientes efectos derivados de la falta de acceso a la banca para la industria del cannabis (Chiang, 2017: 9):

- Exposición a ser objeto de actividades criminales por el abundante manejo de efectivo (robos a propietarios de dispensarios, asalto a propiedades para buscar el dinero guardado, asesinatos, desaparición de personas y secuestros);
- Ineficiente e insegura recaudación de impuestos;
- Falta de acceso a la tecnología de la banca para el pago de impuestos;
- Riesgo para los contribuyentes al transportar grandes sumas de dinero hacia las oficinas de gobierno;
- Altos costos para las agencias de gobierno en el traslado de los impuestos recaudados en efectivo;
- Inducir a la industria del cannabis a un mercado ilegal, donde nuevamente empresarios y consumidores estén libres de impuestos y sin regulación.

Chiang (2017:5) señala que, aunque el reporte se centra en California, estos problemas no son exclusivos de este estado, sino que también los enfrentan todos los estados que han regulado el uso medicinal y lúdico del cannabis en los Estados Unidos.

Es preciso mencionar que, entre 2013 y 2014, el Departamento del Tesoro y el Departamento de Justicia de Estados Unidos emitieron criterios federales sobre cómo permitir a las instituciones financieras dar servi-

cio a los clientes de la industria del cannabis. Los dos instrumentos federales más importantes son (Chiang, 2017: 7):

- 1) *Cole Memorandum* del Departamento de Justicia de 2013. Contiene criterios para los fiscales federales, que consisten en mantener el cannabis fuera del alcance de menores, evitar que se envíe a los estados en donde el cannabis es ilegal y garantizar que la producción de cannabis no termine en manos de organizaciones criminales; y
- 2) *FinCEN Guidance*, del Departamento del Tesoro de 2014. Profundiza el procedimiento para que las instituciones financieras aseguren seguir las reglas contra el lavado de dinero establecidas por la *Bank Secrecy Act* y la *USA PATRIOT ACT*.

A pesar de contar con estos criterios, la CBWG, observó que pocas instituciones financieras los han adoptado para poder dar servicios a las empresas de cannabis. Sus argumentos se basan en la cautela que tienen hacia el gobierno federal de tomar medidas contra las instituciones financieras que apliquen tales reglas, puesto que, al no tener la fuerza de una ley se pueden retirar en cualquier momento.

De acuerdo con Chiang (2017:8), la forma en que opera el sistema financiero en Estados Unidos requiere, por un lado, que los bancos, cajas de ahorro y uniones de crédito tengan un seguro de depósitos federal para proteger las cuentas de sus clientes. Al mismo tiempo, estas instituciones utilizan el Sistema de Reservas Federal para transferir fondos u otro tipo de operación. Todo esto coloca a las instituciones financieras bajo la supervisión constante de agencias federales de regulación financiera como la Reserva Federal o la Unión Nacional de Administración de Crédito, las cuales tiene la facultad de cerrar instituciones de servicios financieros cuando lo consideren conveniente.

Para Chiang (2017) los problemas bancarios que enfrenta la industria del cannabis podrían solucionarse con la legalización del cannabis a nivel federal, sin embargo, si esto no fuera posible, añade que es necesario contar con una legislación que proteja a las instituciones financieras que dan servicio a la industria del cannabis. Si bien, el camino aún es complejo, señala recomendaciones en cuatro áreas clave (p. 12):

- 1) Implementar formas más seguras, efectivas y escalonadas para manejar el pago de impuestos y tarifas en efectivo que minimice los riesgos para las partes interesadas;
- 2) Expandir el acceso de servicios bancarios a la industria del cannabis conforme a las leyes y criterios actuales;
- 3) La viabilidad de crear una institución financiera pública o privada que de servicios a la industria del cannabis; y

- 4) Desarrollar una estrategia para cambiar la ley federal y remover los obstáculos a la banca del cannabis.

El alcance de la regulación financiera de las leyes estadounidenses no se ha limitado a su jurisdicción interna, ya que, en otros países donde el cannabis ha sido regulado, también se han presentado problemas para acceder al sistema financiero debido a las limitaciones que la legislación de EU le ha impuesto a la banca.

En Uruguay al empezar a operar las farmacias como puntos de venta del cannabis recreativo y medicinal, sus relaciones con los bancos uruguayos, con los que realizan operaciones financieras, comenzaron a ser problemáticas. Al respecto WOLA (2018) señala lo siguiente:

“[...] dos de las instituciones financieras más grandes de Estados Unidos, **Bank of America y CitiBank, notificaron a los bancos uruguayos con los que tenían vínculo que debían dejar de trabajar con las farmacias que vendieran cannabis.** Estos grandes bancos estadounidenses, que se han negado a trabajar con cannabis recreativo o medicinal incluso en los mercados internos estadounidenses, citaron una ley estadounidense (USA PATRIOT ACT) como base para su reclamo.

[...] **Para los bancos de Estados Unidos esta preocupación era real. La ley que citaron en cartas a bancos uruguayos le permitía al gobierno federal incautar activos bancarios y presentar cargos penales contra los banqueros.** Aunque el objetivo de las disposiciones de la Ley Patriota era impedir que los bancos financiaran operaciones que facilitaran el terrorismo internacional, la redacción es lo suficientemente amplia como para abarcar operaciones de cannabis en Uruguay.” (énfasis añadido; WOLA, 2018:12 y 13).

Debido a las limitaciones impuestas por los bancos, señala WOLA (2018), las farmacias dispensadoras de cannabis tuvieron que enfrentarse a tomar una decisión entre (p. 13):

- Cambiar todas sus operaciones (aquellas vinculadas al cannabis y las que no) a un sistema de dinero en efectivo solamente; o
- Dejar de vender cannabis y seguir siendo una farmacia estándar y mantener su acceso a la banca.

La decisión de los bancos para no financiar la industria del cannabis en Uruguay ha planteado retos al gobierno, quien ha pensado en alternativas a este problema (WOLA, 2018: 14):

- A largo plazo, las autoridades están explorando la posibilidad de facilitar un acuerdo entre las entidades de cannabis y las cooperativas de crédito locales;
- En el corto plazo, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) se está preparando

para establecer nuevos puntos de venta que operen solo con dinero en efectivo.

De acuerdo con de New Frontier Data, en su reporte 2019, *The Latin America Regional Cannabis*, uno de los principales retos en la región para el mercado del cannabis es la falta de servicios bancarios (2019: 42). Colombia ha presentado los mismos problemas que Uruguay, puesto que las empresas que trabajan con el cannabis medicinal han tenido problemas con las instituciones financieras. Juan Carlos Mora, presidente de Bancolombia, comentó que en 2018 el país dejó de recibir 300 millones de dólares aproximadamente de inversión extranjera, debido a que las empresas dedicadas al cannabis medicinal no pueden abrir cuentas bancarias, solicitar créditos y mover su dinero. Explicó, que esto se debe a que “los bancos extranjeros no les permiten a los [bancos] nacionales prestar servicios a una persona o compañía relacionada con productos que tengan que ver con el cannabis” (López, 13/05/2019).

A pesar de las restricciones descritas en Colombia en el reporte de New Frontier Data (2019: 26) se da cuenta de que existe una estrategia de acercamiento con Canadá donde grandes compañías canadienses de cannabis están planeando o ya se han involucrado en operaciones con Colombia, por ejemplo: Canopy LATAM, Cronos Group, PharmaCielo Ltd y Khiron Life Sciences Corp.

En lo que respecta a Canadá, los servicios de la banca también han sido restringidos para propietarios de empresas de cannabis bajo el mismo argumento de que Estados Unidos no les permite tener relación con aquella industria. No obstante, y a pesar de las limitaciones experimentadas, se han hecho esfuerzos importantes dirigidos a financiar a las empresas del cannabis. Por ejemplo, en junio de 2018, el Banco de Montreal firmó un préstamo por \$250 millones de dólares con una gran compañía de cannabis. Poco después, otros bancos, como Bank of Nova Scotia y Royal Bank of Canada, comenzaron a participar en la industria del cannabis para financiar otras pequeñas empresas, así la tendencia ha ido avanzando en varios bancos (Loretta, 2020; Owrán, 07/04/2019).

Finalmente, es importante mencionar que actualmente en el Congreso de EU se encuentra en proceso legislativo el proyecto de *Secure And Fair Enforcement Banking Act of 2019 (SAFE Bankink Act)* cuyo objetivo es modificar las restricciones establecidas a las instituciones bancarias y permitirles dar servicios a las empresas de cannabis de los estados en donde ya está regulado. En septiembre de 2019 con 321 votos a favor y 103 en contra la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley y actualmente se encuentra en el Senado para su discusión (Gómez, 28/09/2019; Owrán, 30/09/2019; Williams, 29/09/2019).

6. Lecciones y recomendaciones desde la experiencia de países que han regulado la industria del cannabis

A partir de la evaluación de la implementación de la regulación del mercado del cannabis, se han presentado recomendaciones a los gobiernos que pueden ser consideradas por el Senado de la República para prever algunas de las dificultades a las que se pueda enfrentar el mercado del cannabis en México.

WOLA (2018) presentó una serie de recomendaciones al gobierno uruguayo (pp. 23-27):

- Acceso a instituciones financieras. Desde el gobierno uruguayo buscar el acercamiento con instituciones financieras de otros países que tengan una visión positiva de la regulación del cannabis, por ejemplo, Canadá;
- Educar a médicos y policías. Los médicos deberán de ver la legalización como una oportunidad para recopilar datos, realizar investigaciones, comprender los patrones de consumo entre pacientes, identificar efectos secundarios, y trabajar en mantener el diálogo abierto con los consumidores de cannabis a nivel nacional. Por su parte, las autoridades policiales deberán ser capacitadas para ayudarlos a comprender mejor la nueva ley;
- Expansión del cannabis medicinal. Al no haber más productos disponibles en un sistema regulado, los pacientes se ven obligados a unirse a los clubes de cannabis, registrarse como cultivadores domésticos, acceder al mercado comercial para obtener cannabis recreativo para usar confines médicos o recurrir al mercado negro. Por consiguiente, Uruguay deberá tomar medidas para extender el acceso de los pacientes;
- Reconsiderar la exclusividad de las vías para la distribución. El gobierno podría considerar el diseño de un sistema mediante el cual las personas que no pueden acceder al cannabis legal por factores externos puedan hallar un medio secundario de acceso;
- Creación de un modelo de dispensario con flujo variable de ingresos. A partir de tres formas: 1) el gobierno podría subsidiar dispensarios de cannabis directamente; 2) el gobierno podría permitir que el precio oscile hasta un equilibrio del mercado, lo que elevaría el precio a un punto que permita que los dispensarios se autofinancien; 3) se les podría permitir a los dispensarios vender otro artículo relacionados con el cannabis;
- Considerar la venta legal a turistas. Aunque durante la aprobación de la ley se dejó claro que Uruguay no quería convertirse en un destino de

turismo cannábico, la realidad es que los turistas compran cannabis a través de medios ilegales. Por ello, los funcionarios uruguayos podrían considerar un programa piloto mediante el cual los turistas puedan comprar cannabis legalmente.

Por su parte, el Centro Canadiense sobre Adicción y Uso de Sustancias (CCSA, por sus siglas en inglés, 2019) señala que las principales lecciones aprendidas en las primeras etapas de la implementación de la regulación del cannabis en Canadá son (p. 6):

- Asegurarse de que las regulaciones estén completamente desarrolladas y que todos los niveles de gobierno estén preparados para su implementación;
- Proporcionar tiempo suficiente para aumentar la producción y distribución para evitar una escasez significativa de productos;
- Anticipar y tener en cuenta los costos asociados con el desarrollo y la implementación de un nuevo sistema regulatorio;
- Cambiar a los consumidores del mercado ilegal al legal llevará tiempo;
- Es importante que los esfuerzos para proporcionar oportunidades para que las empresas más pequeñas participen sean muy específicos, con la finalidad de lograr este objetivo;
- Se requiere información y educación pública integral y sostenida para asegurar la comprensión del sistema regulatorio, de los riesgos asociados con el consumo de cannabis y de las formas de reducir esos riesgos.

Consideraciones finales

La regulación del cannabis y su implementación en los países de Uruguay y Canadá, y en algunos de los estados de los Estados Unidos, dan cuenta de las diferentes opciones en la regulación y de sus efectos y, además, de los retos en su implementación.

Algunas de las conclusiones que se pueden sacar de los aspectos de la regulación del cannabis, revisados en esta Nota, es que las vías de accesos deberán de garantizar que los consumidores puedan acceder de manera asequible al cannabis.

Por su parte, la integración vertical de la industria del cannabis presenta ciertas ventajas, entre las principales, ayuda a los gobiernos a simplificar los trámites en el otorgamiento de licencias y en la supervisión del cumplimiento de la regulación por parte de las empresas, a su vez, facilita el seguimiento del cannabis desde la semilla hasta la venta. Pero también presenta desventajas, entre las principales, incentiva la creación de pocas empresas y dificulta la inclusión de los pequeños productores.

A su vez, es de puntualizar que uno de los principales retos en la regulación del cannabis es poder incluir a los pequeños productores en el mercado del cannabis. Para ello, se deberá poner especial atención en ciertas medidas para que no resulten ser barreras de entradas para este sector; entre ellas, el costo de las licencias, el rastreo de los productos, las pruebas de laboratorio a los productos y el financiamiento para acceder al mercado. Si bien, algunas de éstas resultan necesarias para el buen funcionamiento del mercado del cannabis, se tendrán que buscar las medidas adecuadas para que ellas no resulten ser una barrera de entrada para los pequeños productores.

Finalmente, se deberá tener en consideración las limitaciones que el sistema financiero tiene para funcionar en el mercado del cannabis, y los posibles efectos que esto podrá tener en su funcionamiento.

REFERENCIAS

- CCSA (2019) “Cannabis Legalization: Year One Observations”, Canadian Centre on Substance Use and Addiction. Disponible en: <https://www.ccsa.ca/cannabis-legalization-year-one-observations>
- Chiang, J. (2017) “Banking Access Strategies for Cannabis-Related Businesses. A Report From the State Treasurer’s Cannabis Banking Working Group”, *California State Treasurer*. Disponible en: <https://www.treasurer.ca.gov/cbwg/resources/reports/110717-cannabis-report.pdf>
- Gómez, J. (28/09/2019) “EU aprueba ley para que los bancos trabajen con la industria cannábica”, *Nación Cannabis*. Disponible en: <https://nacioncannabis.com/eu-aprueba-ley-para-que-los-bancos-trabajen-con-la-industria-cannabica/>
- Hernandez, F. (17/10/2018) “Horizontal and Vertical Integration Affect the Cannabis Industry”, *Leafbuyer*. Disponible en: <https://www.leafbuyer.com/blog/horizontal-vertical-integration/>
- Hudak, J. (2014) “El lanzamiento del cannabis legal en Colorado está teniendo éxito. Un informe sobre la implementación de la legalización en este estado”, *Center for Effective Public Management at Brookings*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Spanish-version-of-one-pager.pdf>
- IMPO (19/04/2014) *Decreto No. 120/014. Reglamentación de la Ley 19.172. Ley de Marihuana*. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/120-2014>
- López, J. (13/05/2019) “Boom del cannabis está frenado en los bancos colombianos por temas regulatorios”, *Agro Negocios*. Disponible en: <https://www.agronegocios.co/agricultura/boom-del-cannabis-esta-frenado-en-los-bancos-colombianos-por-temas-regulatorios-2860924>

- Loretta, D. (2020) "Funding for your cannabis Business in Canada", *Canada Startups*. Disponible en: <https://bit.ly/2Sq5p69>
- McGovern, S. (1/04/2019) "Small Businesses Face 6 Challenges in the Weed Market", *Green Entrepreneur*. Disponible en: <https://www.greenentrepreneur.com/article/331483>
- New Frontier Data (2019) "The Latin America Regional Cannabis Report: 2019 Industry Outlook". New Frontier Data. Disponible: <https://www.gc-institute.org/materials/event/hubnews/new-frontier-data-latin-america-regional-hemp.pdf>
- Owram, K. (30/09/2019) "How the U.S. cannabis banking bill could hurt Canadian exchanges", *Financial Post*. Disponible en: <https://business.financialpost.com/cannabis/cannabis-business/cannabis-investing/u-s-pot-banking-bill-may-hurt-canada-exchanges-cannabis-weekly>
- Owran, K. (07/04/2019) "Even Canadian Banks Are Shunning U.S. Pot Firms", *Bloomberg*. Disponible: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-07/even-canadian-banks-are-shunning-u-s-pot-firms-cannabis-weekly>
- Rodríguez, J.M. y Barrón, M.A. (2019) "Aspectos relevantes en la regulación del cannabis: países seleccionados", *Temas estratégicos*, No. 74. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4665>
- Van Leynseele, A. (1/12/2017) "Washington: Vertical Integration: What It is and Why It Matter to Cannabis", *Cannabis Law Journal*. Disponible en: <https://journal.cannabislaw.report/washington-vertical-integration-what-it-is-and-why-it-matters-to-cannabis/>
- Williams, S. (29/09/2019) "Stop Dreaming: Cannabis Banking Reform Isn't Happening in 2020", *The Motley Fool*. Disponible en: <https://www.fool.com/investing/2019/12/29/stop-dreaming-cannabis-banking-reform-isnt-happeni.aspx>
- WOLA (2018). "Ley de cannabis uruguay: pionera de un nuevo paradigma". Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos. Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/06/Ley-de-cannabis-uruguay_WOLA-Brookings_Junio-2018.pdf

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Juan Manuel Rodríguez Carrillo y Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas