

CANADÁ: Lecciones de la regulación del cannabis

Resumen Ejecutivo



El 17 de octubre de 2018, Canadá reguló legalmente el cannabis de uso no médico para adultos. Si bien el gobierno federal ha retenido el control de la regulación de la producción, ha otorgado a las provincias y territorios individuales la responsabilidad de regular las ventas minoristas en sus regiones.

El propósito declarado de la regulación legal era proteger a los niños, promover la salud pública y reducir la delincuencia en los mercados de drogas. Este informe analiza cómo las diferentes provincias han tratado de lograr estos resultados y qué diferentes modelos de regulación se han aplicado. Nos centramos en cómo se han aplicado las regulaciones a la producción, venta y comercialización de productos de cannabis.

Producción

Las regulaciones federales establecen dos clases de licencias de producción: una licencia de “cultivo”, que autoriza a los poseedores a cultivar cannabis, y una licencia de “procesamiento”, que autoriza a los poseedores a producir productos de cannabis (como comestibles). También hay licencias de “microcultivo” y “microprocesamiento”, que autorizan el cultivo y la producción de cannabis en menor escala. Todos los titulares de licencias de cultivo y procesamiento están sujetos a controles federales en relación con la seguridad de las instalaciones, con el objetivo de reducir el riesgo de robo de cannabis para su desvío al mercado ilegal, así como buenas prácticas de producción y controles de calidad del producto.

Hay límites de potencia para ciertos productos. Por ejemplo, los comestibles están limitados a 10 mg de THC por ‘contenedor inmediato’ (el paquete más externo), y si un paquete contiene múltiples unidades, en cualquier caso, deben sumar hasta 10 mg de THC total.¹ Los productos particularmente peligrosos (como los destinados a ser utilizados en el ojo) están totalmente prohibidos.² El contenido y los tipos de productos pueden restringirse aún más a nivel provincial. Por ejemplo, Quebec se ha movido para prohibir que se vendan en el mercado ciertos tipos de comestibles que pueden atraer a los niños (incluidos los brownies de cannabis, chocolate y gomitas).³

Ventas

Según Statistics Canada, en los primeros seis meses después de la legalización del cannabis, el gobierno federal recaudó \$ 55 millones en impuestos especiales y de bienes, mientras que los gobiernos provinciales recaudaron \$ 132 millones.⁴ El régimen de licencias difiere entre provincias y depende de si se aplica a tiendas físicas o ventas en línea. En todos los casos, el límite permitido para la posesión personal en público es de 30 g de cannabis seco.

¹ Cannabis Regulations, s102.7.

² Cannabis Regulations, s98(a),(b), 99.

³ Forster, T. (2019). Quebec oficialmente prohíbe la mayoría de los divertidos comestibles de marihuana. Eater Montreal, 30 de octubre. <https://montreal.eater.com/2019/10/30/20940028/quebec-cannabis-restrictions-edibles-ban-brownies-gummies-chocolate>

⁴ Gobierno de Canadá (Sin fecha). Impuesto sobre cannabis: calcule el impuesto especial sobre el cannabis. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html>

Provincia/ Territorio	Límite por edad	Ventas en perso- na	Ventas en línea	Límites de posesión
Alberta	18	Tiendas privadas con licencia	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Columbia Británica	19	Tiendas privadas y gubernamentales	Gobierno	30g de cannabis seco (público) 1000g de límite de posesión en el hogar
Manitoba	19	Tiendas privadas con licencia	Privado	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
New Brunswick	19	Tiendas de gobierno*	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Newfoundland y Labrador	19	Tiendas privadas con licencia	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Territorios del Noroeste	19	Tiendas de gobierno	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Nueva Escocia	19	Tiendas de gobierno	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Nunavut	19	Ninguna	Privado	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Ontario	19	Tiendas privadas con licencia	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Isla Prince Edward	19	Tiendas de gobierno	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Quebec	21	Tiendas de gobierno	Gobierno	30g de cannabis seco (público) Límite de posesión en casa de 150g
Saskatchewan	19	Tiendas privadas con licencia	Privado	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa
Yukon	19	Tiendas privadas con licencia**	Government Gobierno	30g de cannabis seco (público) Sin límite de posesión de la casa

*El operador de la tienda de cannabis de New Brunswick actualmente licita a empresas privadas.⁵

**Yukon operó una tienda minorista temporal administrada por el gobierno hasta octubre de 2019, cuando los minoristas privados estaban en funcionamiento.⁶

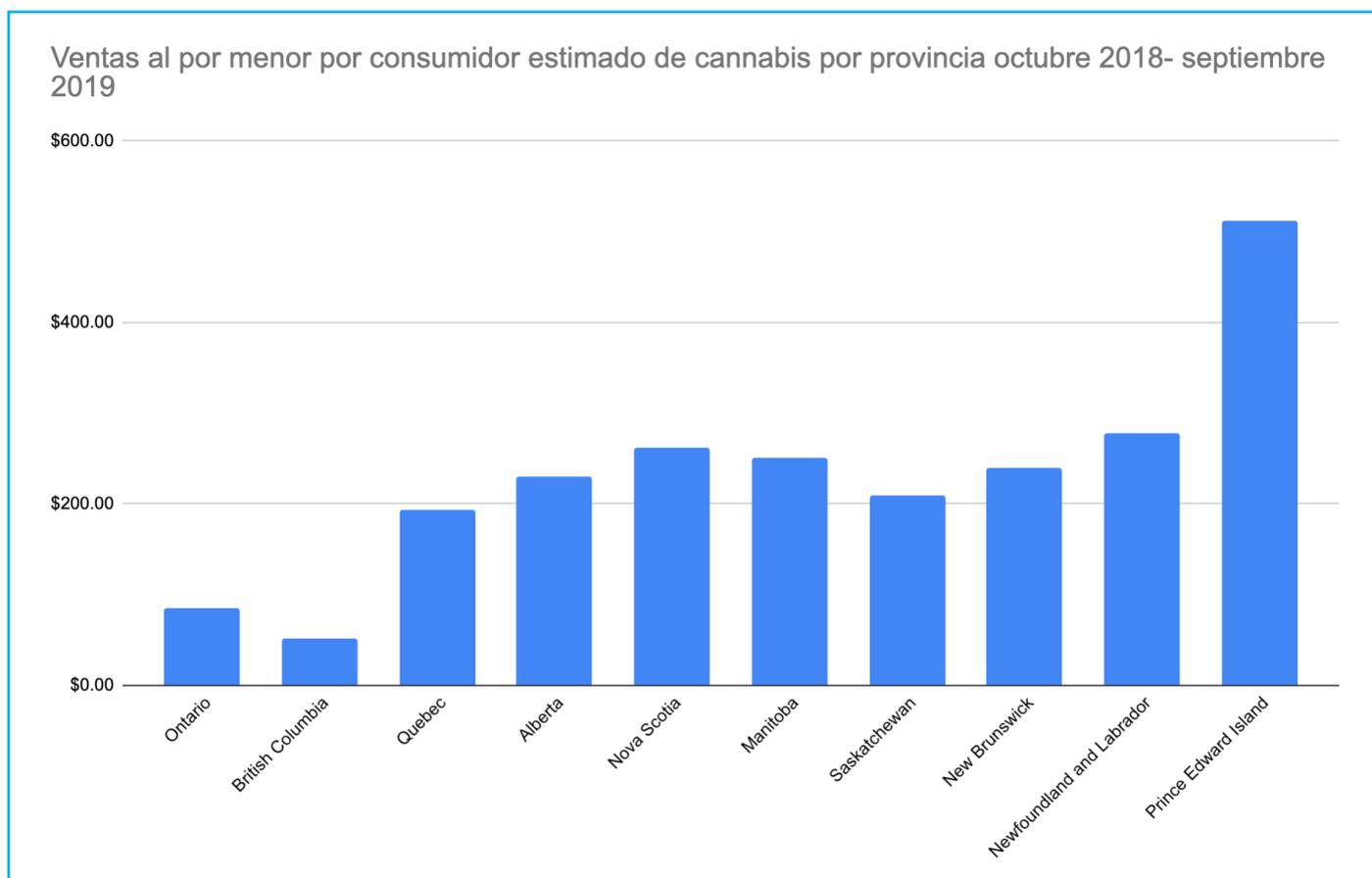
Todas las provincias han designado agencias gubernamentales que supervisan la regulación de los mercados minoristas. En la mayoría de los casos, estas son agencias que ya tenían la responsabilidad de supervisar la regulación del alcohol. Algunas provincias han adoptado un sistema de tiendas minoristas administradas por el gobierno, mientras que otras permiten que las empresas privadas soliciten una licencia minorista. Los titulares de licencias están sujetos a las regulaciones provinciales. En Ontario, el gobierno provincial implementó un límite inicial de 25 licencias minoristas en toda la provincia. Desde entonces, esto se ha eliminado gradualmente, en parte debido a problemas relacionados con la falta de oferta, pero también como parte de un enfoque por etapas. Como parte de esto, la provincia también limitó la cantidad de licencias minoristas que podrían

⁵ Magee, S. (2020). Ocho empresas buscan hacerse cargo del cannabis NB. CBC News, 13 de enero. <https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/cannabis-pot-new-brunswick-companies-1.5424992>

⁶ Tukker, P. (2019). Gobierno de Yukon cerrará su tienda de marihuana. CBC, 13 de septiembre. <https://www.cbc.ca/news/canada/north/yukon-government-pot-store-closing-1.5281868>

asignarse por solicitante (ya sea un individuo o una empresa).⁷

Todas las provincias, excepto Nunavut, permiten tiendas minoristas de cara al público. En Nunavut, el cannabis solo se puede comprar en línea a través de los “agentes aprobados” de la agencia Nunavut Liquor and Cannabis, que son Canopy Growth y AgMedica.⁸ Sin embargo, la nueva legislación aprobada en marzo de 2020 está comenzando a allanar el camino para el registro de proveedores y la concesión de licencias para las operaciones minoristas de cannabis.⁹ Las ventas en línea (que en la mayoría de las provincias son exclusivas del gobierno) han representado progresivamente menos ingresos por ventas totales en Canadá a medida que se han puesto a disposición más tiendas físicas. Las ventas en línea en septiembre de 2019 fueron menos de la mitad de los \$ 17,166,000 gastados en Canadá en octubre de 2018.¹⁰



Fuente: Statistics Canada¹¹

A partir de febrero de 2020, Alberta tenía el mayor número de tiendas minoristas en funcionamiento (415). A excepción de los Territorios del Noroeste, ninguna otra provincia o territorio registró más tiendas por residente. Esto puede deberse en parte a sus tarifas de licencia relativamente baratas. En Columbia Británica, una solicitud de tienda minorista cuesta \$ 7,500 y otros \$ 1,500 durante el

⁷ Gobierno de Ontario (2018). Ley de licencia de cannabis, 2018: Reglamento de Ontario 468/18. s8.1(2). <https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10>; Comisión de Alcohol y Juegos de Ontario (2019). Primera asignación de tiendas - Lotería de Expresión de Intereses <https://www.agco.ca/cannabis/cannabis-retail-lottery>; Comisión de Alcohol y Juegos de Ontario (2019). Tiendas en Reservas de las Primeras Naciones. <https://www.agco.ca/cannabis/stores-first-nations-reserves>; Gobierno de Ontario (2018). Ley de licencia de cannabis, 2018: Reglamento de Ontario 468/18. s12. <https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10>

⁸ Licor Nunavut y Cannabis (Sin fecha). Compra de cannabis. <https://www.nulc.ca/news/?id=addf6310-40ce-e811-a979-000d3af49637>; Gobierno de Nunavut (2019). Comprar cannabis legalmente en Nunavut. <https://www.gov.nu.ca/finance/news/buying-cannabis-legally-nunavut>

⁹ Asamblea Legislativa de Nunavut (2020). Bill 42: Un proyecto de ley para enmendar la Ley de Cannabis. <https://assembly.nu.ca/sites/default/files/Bill-42-Cannabis-Act-Amendment-EN-FR.pdf>.

¹⁰ Statistics Canada (2019). El mercado minorista de cannabis en Canadá: un retrato del primer año. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-621-m/11-621-m2019005-eng.htm#correction-notice>

¹¹ Statistics Canada (2019). El mercado minorista de cannabis en Canadá: un retrato del primer año. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-621-m/11-621-m2019005-eng.htm>

primer año de la licencia y cada año en la renovación.¹² Por el contrario, en Alberta, las tarifas de solicitud son solo \$ 400 mientras que las tarifas de licencia son de \$ 700.¹³

La ubicación de las tiendas minoristas también está sujeta a regulación. En Ontario, las regulaciones especifican el número máximo de tiendas minoristas permitidas en cada área de la provincia.¹⁴ En Saskatchewan, el gobierno provincial ha intentado alentar a que las tiendas minoristas estén fuera de las ciudades ofreciendo tarifas anuales de licencia reducidas: \$ 3,000 para una tienda en una ciudad, frente a \$ 1,500 para una tienda fuera.¹⁵

Las licencias para tiendas minoristas también están sujetas a los requisitos de zonificación municipal, y los municipios locales pueden optar por prohibir por completo las tiendas minoristas. Si bien esto ayuda a garantizar que las comunidades locales influyan en cómo opera el comercio minorista de cannabis en su área, corre el riesgo de inhibir el acceso a los mercados legales de cannabis para los consumidores en áreas donde no se permiten, o haya muy pocas tiendas. Ontario ha tratado de contrarrestar esto proporcionando \$ 40 millones durante dos años para “ayudar a los municipios [...] con los costos de implementación de la legalización del cannabis recreativo”, lo que permite asignar más fondos a los municipios que no han prohibido las tiendas.¹⁶ Sin embargo, en general, la disponibilidad de cannabis sigue siendo desigual: en julio de 2019, la distancia promedio de los residentes canadienses a la tienda de cannabis más cercana fue de 34 km.¹⁷

Comercialización y diseño

La comercialización del producto está estrictamente regulada a nivel federal. La Ley de Cannabis prohíbe la promoción del cannabis que apele a los jóvenes, mediante un endoso o asociando el consumo de cannabis con “glamour, recreación, emoción, vitalidad, riesgo o audacia”.¹⁸ Del mismo modo, los productos tienen prohibido crear la impresión de “beneficios para la salud o cosméticos” (excepto cuando son productos médicos relevantes y con licencia).¹⁹

Las regulaciones federales de cannabis establecen que los envases deben ser opacos o translúcidos, deben evitar que el cannabis se contamine; mantenga el cannabis seco (si es cannabis seco), tener una característica distintiva (es decir, un sello o un paquete de ampolla) que demuestre que el producto no se ha abierto previamente, ser a prueba de niños y no contener más de 30 g de cannabis seco (o equivalente).²⁰ También prohíben que los envases sean brillantes o llamativos de maneras que restan información importante sobre la salud requerida en el producto. Las advertencias sanitarias se establecen en el sitio web del Gobierno de Canadá y se modifican de vez en cuando, con regulaciones que requieren que estos mensajes se muestren en rotación en los contenedores para garantizar su igual reconocimiento.²¹

¹² Columbia Británica (2018). Ley de Control y Licencia de Cannabis: Regulación de Licencia de Cannabis. http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#Schedule2

¹³ La Asamblea Legislativa de Alberta (2017). Bill 26: Una ley para controlar y regular el cannabis. Schedule 1, s14. https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_29/session_3/20170302_bill-026.pdf

¹⁴ Gobierno de Ontario. Ley de licencia de cannabis, 2018: Ontario Regulation 468/18. s8.1(2). <https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10>.

¹⁵ Saskatchewan (2018). El Reglamento de Control de Cannabis (Saskatchewan). s5-1(2). <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

¹⁶ Ciudad de Toronto (2018). 2018 Legalización del cannabis. <https://www.toronto.ca/city-government/council/2018-council-issue-notes/cannabis-legislation/>

¹⁷ Statistics Canada (2019). El mercado minorista de cannabis en Canadá: un retrato del primer año. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-621-m/11-621-m2019005-eng.htm#correction-notice>;

¹⁸ Gobierno de Canadá (2018). Ley de cannabis (S.C. 2018, c. 16). s17(1). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/>

¹⁹ Cannabis Regulations, s104.12, 104.14.

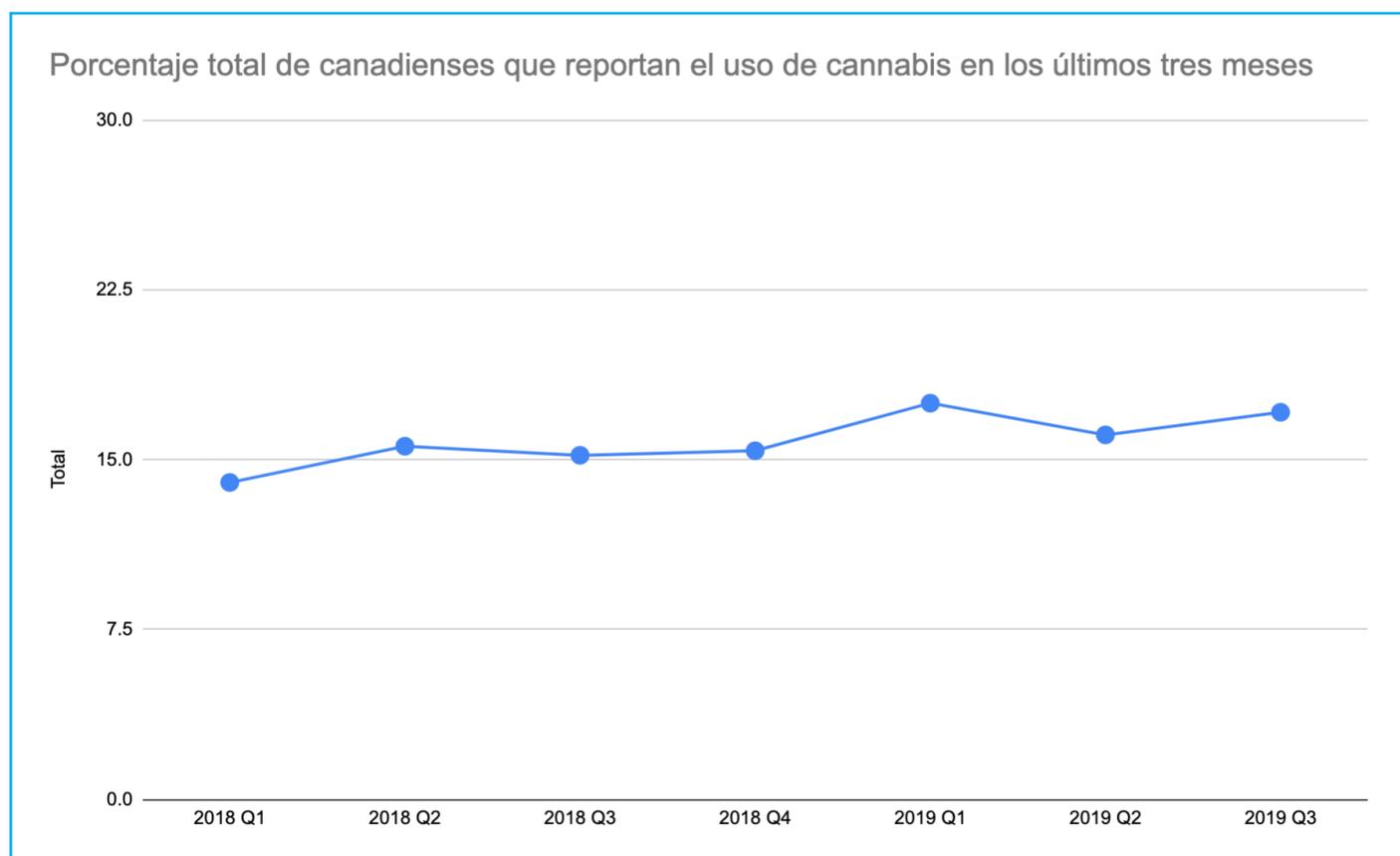
²⁰ Cannabis Regulations, s108.

²¹ Cannabis Regulations, s123(4).

Consumo y posesión

Según las leyes federales, a los adultos se les permite tener hasta cuatro plantas de cannabis por residencia. En la mayoría de las provincias, este límite se ha mantenido, pero el cultivo doméstico ha sido regulado. En contraste, Quebec y Manitoba han tratado de prohibir por completo el cultivo doméstico. La regulación federal también permitió que las provincias determinaran individualmente los umbrales de edad para el acceso y, en todas las provincias, salvo dos (Quebec y Manitoba), la edad mínima para la compra y posesión de cannabis se estableció en la edad equivalente para el alcohol en el área.

El límite federal de poseer no más de 30 g de cannabis seco en público es el mismo en todas las provincias. Sin embargo, las provincias han tratado de restringir dónde se puede consumir cannabis. En Ontario, el cannabis se puede fumar o vaporizar en las aceras y parques (aunque esto puede estar más restringido por los municipios locales).²² En contraste, fumar o vapear cannabis está prohibido en las aceras de Saskatchewan y en los parques de Columbia Británica.²³ Prohibir el consumo en (o cerca de) las propiedades escolares es una restricción común, aunque en Quebec también está prohibido poseer cannabis en las escuelas o universidades (excepto las residencias de estudiantes).²⁴ En Columbia Británica, si las personas consumen cannabis (incluso por otras formas que no sean fumar o vapear) en una propiedad escolar, la autoridad educativa, el Superintendente y el Director se consideran indirectamente responsables. Esto es para asegurar que se aliente a las autoridades escolares a hacer cumplir las leyes de consumo.²⁵



Source: Statistics Canada (2018-2019). National Cannabis Survey. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/191030/dq191030a-eng.htm>

²² Gobierno de Ontario (2019). Leyes del cannabis. <https://www.ontario.ca/page/cannabis-laws>

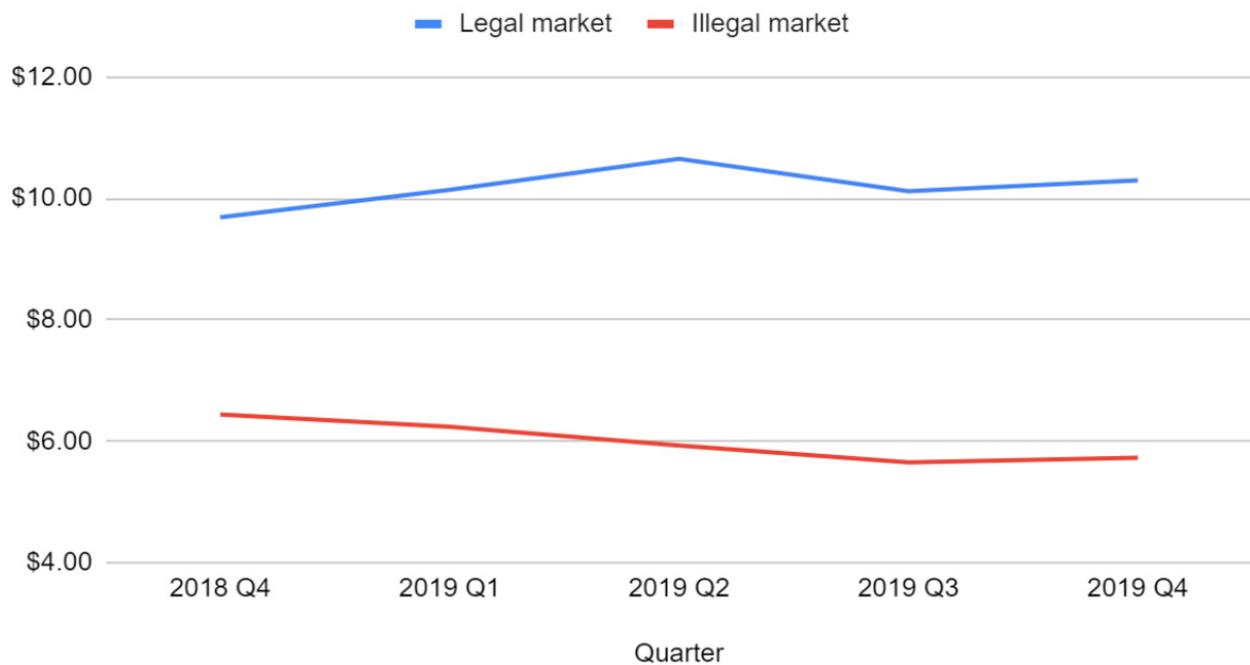
²³ Columbia Británica (2018). Ley de Control y Licencia de Cannabis. s63(3). <http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029>; La Ley de Control del Cannabis (Saskatchewan) (2018). s2-14. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

²⁴ Supervisión de cannabis en Quebec. La legislación sobre cannabis. <https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/en/loi/loi-encadrant-le-cannabis/>

²⁵ Columbia Británica (2018). Ley de Control y Licencia de Cannabis. s68(1). <http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029#section61>

Evaluación

Costo de cannabis por gramo en Canadá desde la regulación legal



Source: Statistics Canada (2018-2019). Crowdsourced cannabis prices. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm>

Statistics Canada ha recopilado datos autoinformados de consumo y compras desde principios de 2018. Si bien existen problemas metodológicos con estos datos (particularmente el sesgo de respuesta), indica que no ha habido un aumento brusco en los niveles de consumo. Esto también es cierto entre las poblaciones más jóvenes, con cifras que incluso sugieren que las tasas de consumo entre los jóvenes de 15 a 17 años han disminuido desde que el cannabis fue legalmente regulado.²⁶

Existe la preocupación de que el mercado legal del cannabis se haya desarrollado más lentamente de lo que algunos hubieran esperado, y que esto haya sido impulsado en parte por los precios relativamente altos del cannabis legal.²⁷ Para el cuarto trimestre de 2019, el precio promedio del cannabis en el mercado ilegal era menor que el año anterior (\$ 5.73, en comparación con \$ 6.44), mientras que el precio promedio del cannabis en el mercado legal era ligeramente más alto (\$ 10.30 por encima de \$ 9.69). Esto significa que la brecha de precios fue mayor después de un año de lo que había sido poco después de la legalización.²⁸ Sin embargo, se han introducido avances en las ventas ilegales. Según Statistics Canada, “se estima que el 29.4% de los consumidores de cannabis [en 2019] informaron que obtuvieron todo el cannabis que consumieron de una fuente legal”.²⁹ Estimaciones separadas de la Universidad de Brock han sugerido de manera similar que el 30% del

²⁶ Rotermann, M. (2020). ¿Qué ha cambiado desde que se legalizó el cannabis? <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm>

²⁷ Statistics Canada (2019). Encuesta Nacional de Cannabis, tercer trimestre de 2019. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/191030/dq191030a-eng.htm>

²⁸ Statistics Canada (2019). Precios de cannabis autoinformados. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm>

²⁹ Statistics Canada (2020). ¿Qué ha cambiado desde que se legalizó el cannabis? <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm>

mercado ahora está compuesto por ventas legales.³⁰

Ha habido críticas sobre la retención de sanciones penales por conductas fuera del alcance de las regulaciones, incluida la posesión por encima del límite. La severidad de tales sanciones varía entre provincias. En Quebec, un menor que se encuentre en posesión de cannabis puede estar sujeto a una multa de \$ 100, mientras que en Saskatchewan, puede recibir una multa de \$ 2,000.³¹ Se aplican sanciones mucho más estrictas por incumplimiento de las condiciones de licencia, incluida la venta no autorizada.

También se ha criticado la imposibilidad de incorporar medidas integrales de equidad social. Por ejemplo, se ha hecho poco para apoyar el acceso al mercado minorista entre los grupos sociales que se vieron desproporcionadamente afectados por la prohibición del cannabis. Tampoco había margen en la legislación original para la eliminación de antecedentes penales. Esto también ha generado preocupaciones en relación con el poder que ahora se otorga a los grandes productores corporativos, a menudo a expensas de los proveedores más pequeños y aquellos que anteriormente estaban sujetos a criminalización por suministrar cannabis.

Los productores canadienses con licencia federal han podido obtener grandes ganancias de la nueva industria, lo que a su vez les ha permitido posicionarse para capturar el mercado internacional de cannabis en desarrollo. La captura del mercado por parte de corporaciones multinacionales, a menudo canadienses, ha generado críticas particulares en América del Sur. Existe una preocupación cada vez más generalizada y justificable de que la reforma legal que debería haber alcanzado objetivos más amplios de justicia social puede crear nuevas desigualdades, así como oportunidades para la captura corporativa de la formulación de políticas. Esta cautela sobre las poderosas entidades corporativas de cannabis y su poder para dar forma a los mercados nacionales e internacionales se ha visto incrementada por la inversión de las compañías de tabaco y alcohol en varias de las compañías de cannabis más grandes.

La regulación legal en Canadá sigue siendo un proyecto relativamente nuevo, pero extremadamente importante. Con los ojos del mundo mirando, el mercado legal ha tenido éxitos modestos y está proporcionando un valioso estudio de caso para los reguladores que buscan reducir el daño causado por las drogas y los mercados ilegales de drogas. El gobierno canadiense ha establecido sus propios objetivos para ser juzgado y, en el futuro, será esencial desarrollar medidas para evaluarlos.³² Del mismo modo, el monitoreo efectivo, la evaluación y el intercambio de mejores prácticas entre los países que planean o implementan reformas serán esenciales para desarrollar políticas que logren los mejores resultados sociales.

³⁰ Armstrong, M.J. (2019). Se cumplió una promesa de campaña: la legalización modestamente exitosa del cannabis en Canadá. *The Conversation*, 23 de septiembre. <https://theconversation.com/a-campaign-promisekept-canadas-modestly-successful-cannabis-legalization-122380>; Armstrong, M.J. (2019). El cannabis legal celebra su primer aniversario en Canadá: ¿qué sigue? *The Conversation*, 15 de octubre. <https://theconversation.com/legal-cannabis-celebrates-its-firstanniversary-in-canada-whats-next-124871>

³¹ Supervisión de cannabis en Quebec (2020). La legislación sobre cannabis. <https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/en/loi/loi-encadrant-le-cannabis/>; Saskatchewan (2018). La Ley de Control del Cannabis (Saskatchewan). s2-1. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

³² Véase: EMCDDA (2020). Monitoreo y evaluación de cambios en las políticas de cannabis: ideas de las Américas. http://www.emcdda.europa.eu/publications/technical-reports/monitoring-and-evaluating-changes-in-cannabis-policies-insights-from-the-americas_en; Hammon, D., Goodman, S., Wadsworth, E. et al. (2020). Evaluación de los impactos de la legalización del cannabis: el estudio internacional de políticas de cannabis. *International Journal of Drug Policy* 77. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/32113149>

Agradecimientos

Autor: **Harvey Slade**

Editores: **James Nicholls** y **Steve Rolles**

Diseño: **Ben Campbell**

Agradecemos también a **Tania Ramírez, Rebecca Jesseman, Nazlee Maghsoudi, Jenna Valleriani** y **Scott Bernstein** por revisar esta publicación.

Traducción al español: **Guiomar Acevedo López**

Los puntos de vista expresados en este reporte corresponden al autor y editores, pero no necesariamente a los revisores, donantes o financiadores de **México Unido Contra la Delincuencia** y **Transform Drug Policy Foundation**.

Copyright © 2020 **Transform Drug Policy Foundation** y **México Unido Contra la Delincuencia**.

Para más información por favor contacte **Transform Drug Policy Foundation** al +44 (0)117 325 0295 ó info@transformdrugs.org; a **MUCD** al +52 (55) 5515-6759/ 52778311 ó comunicacion@mucd.org.mx

Acerca de Transform Drug Policy Foundation

Transform es una organización sin fines de lucro que trabaja para promover la salud pública, la justicia social y los derechos humanos a través de la reforma a la política de drogas. Creemos que la regulación legal de las drogas es esencial para lograr estos objetivos.

Transform Drug Policy Foundation es una organización sin fines de lucro registrada en el Reino Unido (#1100518) y una sociedad anónima (#4862177)

Sitio web: transformdrugs.org

Twitter: [@TransformDrugs](https://twitter.com/TransformDrugs)

Facebook: facebook.com/transformdrugs

Acerca de México Unido Contra la Delincuencia

MUCD una asociación civil no lucrativa, laica y apartidista que trabaja en favor de la seguridad, la justicia y la paz en México.

Website: www.mucd.org.mx

Twitter: [@MUCD](https://twitter.com/MUCD)

Facebook: facebook.com/MUCD1