

POLICY BRIEF
10-2024

Regular
para la paz:
recomendaciones
para la regulación
del cannabis de
uso adulto en el
norte del Cauca

Diana Granados, Axel Rojas,
William López, Germán Moriones
y Sebastián Anzola



Autoría/investigación

Diana Granados

Feminista activista, trabajadora social y antropóloga. Profesora del Departamento de Antropología de la Universidad del Cauca. Integrante del Semillero de Investigación Taller de Etnografía del Grupo de Estudios Lingüísticos, Pedagógicos y Socioculturales (GELPS) de la Universidad del Cauca. dgranados@unicauca.edu.co

Axel Rojas

Profesor del Departamento de Antropología de la Universidad del Cauca. Integrante del Semillero de Investigación Taller de Etnografía del GELPS. axelrojasm@unicauca.edu.co

William López

Antropólogo y miembro del Semillero de Investigación Taller de Etnografía del GELPS. Investigador de la Corporación Ensayos para la Promoción de la Cultura Política. williamlopezf@corpoensayos.org

Germán Moriones

Antropólogo de la Universidad del Cauca. Magíster en Antropología Social de la Universidad Estadual de Campinas, Brasil, y candidato a doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Estadual de la misma universidad. germorio@gmail.com

Sebastián Anzola

Técnico en Agroecología del Centro de Educación, Capacitación en Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad (Cecidic). Antropólogo de la Universidad Javeriana. Estudiante de la Maestría en Ecología Política y Alternativas al Desarrollo de la Universidad Andina Simón Bolívar. Investigador de la Corporación Ensayos para la Promoción de la Cultura Política. sebastiananzola@corpoensayos.org

Este documento fue elaborado en el marco de la Comisión de Paz de la Universidad del Cauca. Contó con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigaciones (proyecto ID: 5890) y la financiación y colaboración del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) a través del convenio 085-2023 suscrito con la Corporación Ensayos para la Promoción de la Cultura Política. El equipo de investigación, interdisciplinario y colaborativo, contó con la participación de la Universidad del Cauca, la Corporación Ensayos e investigadores comunitarios. Queremos agradecer profundamente la contribución de Alejandra Miller, Elsy Rosero, Paola Arango, Laura Carvajal, Melany Romero, Alejandra Chala, Marcela Amador, Clara Ávila, Juan Houghton, Jaime Díaz, Yeiner Peteche, Luis Muelas, Daniel Campo, Estefanía Ciro, Naryi Vargas, María Camila Moreno, Andrea Neira y Stefan Peters. Sus preguntas, reflexiones y comentarios nos ayudaron a construir y profundizar las ideas que presentamos aquí.

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado
por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

Edición académica

Stefan Peters • Director académico del Instituto CAPAZ
y profesor de la Universidad Justus-Liebig
de Giessen, Alemania
Andrea Neira Cruz • Colaboradora científica
del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial

Nicolás Rojas Sierra
Andrea Neira Cruz

Corrección de estilo

Nicolás Rojas Sierra

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

Imágenes de cubierta y contracubierta

Foto de Kindel Media.

Bogotá, Colombia, agosto de 2024

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

Este *policy brief* analiza los aspectos básicos para la construcción de un modelo alternativo de regulación del cannabis de uso adulto en Colombia, centrado en la participación de pequeños productores. Se exponen las experiencias internacionales al respecto, el fenómeno de estos cultivos y su expansión en el norte del Cauca, así como las experiencias de regulación en esta región adelantadas por autoridades indígenas, actores armados y la organización de pequeños productores. En particular, se presta atención a las propuestas de estos últimos, en busca de responder a las particularidades históricas del país y apostarle a la construcción de paz desde un enfoque de reparación. Finalmente se presentan seis recomendaciones para una política de regulación del cannabis de uso adulto, con la convicción de que se debe trascender el paradigma prohibicionista, involucrar a los pequeños productores, orientarse a la transformación económica regional y promover un enfoque de reparación y construcción de paz.

Palabras clave

cannabis; construcción de paz; pequeños productores; política de drogas; regulación

Cómo citar este texto

Granados, D., Rojas, A., López, W., Moriones, G., & Anzola, S. (2024). *Regular para la paz: recomendaciones para la regulación del cannabis de uso adulto en el norte del Cauca* (Policy Brief 10-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

“El enfoque que nosotros hemos pedido de esta nueva política de drogas es un enfoque que sea para el cuidado de la vida, no una regulación para negocio sino una regulación para la paz”. Estas palabras, pronunciadas en la instalación de la Comisión Accidental sobre la Nueva Política de Drogas en Colombia por Luis Muelas Vitonás, un productor de cannabis del norte del Cauca, pusieron en el centro del debate un tema que se estaba tocando de manera tangencial en los salones del Congreso y los ministerios: el papel de los productores que han sido afectados por la guerra contra las drogas, que pueden contribuir a la construcción de un esquema de regulación que reduzca las violencias y genere condiciones para la paz.

Las propuestas y modelos actuales de regulación de los mercados de cannabis de uso adulto en Colombia y otros países han centrado su atención en las condiciones de acceso de los consumidores a la flor seca y sus derivados. No obstante, sin dejar de lado la importancia y el valor que esto tiene para la construcción de una sociedad más democrática, es posible sostener que el principal desafío para la regulación en una sociedad como la colombiana no es el consumo, sino la producción y su articulación en redes de economía ilegalizada.

La relación entre la economía del narcotráfico y el conflicto armado ha sido analizada por diversas investigaciones, así como por personas expertas en política pública, desde diferentes perspectivas (Ramírez, 2001; Serje, 2005; Espinosa, 2010; García et al., 2013; Duncan, 2015; Ulloa & Coronado, 2016; Cruz & Pereira, 2021; Britto, 2022; Ciro, 2020; 2023; Marín et al., 2023; Espitia & Majbub, 2024). Recientemente, en su Informe Final, la Comisión de la Verdad (CEV) explicó cómo se ha instalado

una retórica bélica en torno a los cultivadores de coca, marihuana y amapola, que los equipara con actores del conflicto armado (CEV, 2022). Así mismo, el estudio de los antecedentes del paradigma prohibicionista ha mostrado cómo en la década de los setenta se estableció un régimen internacional de fiscalización de las drogas al que Colombia adhirió progresivamente¹.

Este *policy brief* presenta una propuesta para la regulación del mercado de cannabis de uso adulto desde una perspectiva diferente. Se estructura en cuatro apartados. En el primero, se presentan algunos aspectos de las experiencias de regulación de cannabis de uso adulto; en el segundo, se esboza un contexto político y económico de la región del norte del Cauca; el tercero se centra en experiencias de regulación de cultivos de uso ilícito por parte de autoridades étnicas y organizaciones de productores, en el contexto regional del conflicto armado. Finalmente, el cuarto apartado presenta seis recomendaciones para una propuesta de regulación del cannabis de uso adulto orientada a la transformación de la economía regional y la construcción de paz.

Este documento retoma y complementa elementos propuestos en diferentes espacios por quienes participan de las discusiones sobre política de drogas: académicos, funcionarios de instituciones, organizaciones y productores de cannabis del norte del Cauca. Algunos de estos debates se han dado en audiencias públicas, foros académicos, espacios de diálogo con el Gobierno nacional o en medios de comunicación.

1 Al respecto, véanse la Convención Única sobre Estupefacientes (ONU, 1961), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (ONU, 1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (ONU, 1988).



Regulación de cannabis de uso adulto a nivel internacional

Actualmente nueve países (Canadá, Uruguay, Países Bajos, Sudáfrica, Malta, Jamaica, España, Bélgica y Suiza) y 21 jurisdicciones de EE. UU. han aprobado disposiciones legales sobre regulación de cannabis de uso adulto. En estas disposiciones, el énfasis de la regulación de la cadena productiva de cannabis radica en la distribución, comercialización, transformación y consumo de la planta. Por tratarse en su mayoría de sociedades consumidoras, las actividades de producción se abordan desde perspectivas como el autocultivo o la producción empresarial.

En este sentido, los esquemas de regulación se enfocan en el sujeto consumidor y las garantías de acceso a un producto de calidad que reduzca riesgos y daños. Otro aspecto en el que ponen especial atención estos marcos regulatorios es cómo las empresas productoras y los consumidores, a partir del pago de impuestos, pueden generar crecimiento económico a los países, además del empleo y las rentas netas que generaría la agroindustria del cannabis y toda su cadena de distribución y comercialización (Ramírez, 2019; Rodríguez-Llach et al., 2022).

Estas experiencias internacionales han sido los principales referentes de los proyectos de acto legislativo y ley estatutaria que promueven la regulación del cannabis de uso adulto en Colombia, cuyo énfasis está puesto en el enfoque de salud pública y la garantía del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aunque no ignoramos la importancia de regular el consumo, consideramos que la regulación del mercado de cannabis de uso adulto en el país debe poner en el centro a los pequeños productores, dirigirse a la transformación económica regional (no solo a la sustitución de cultivos) y promover un enfoque de reparación y construcción de paz.

En países como Canadá, Uruguay y algunos estados de EE. UU., las licencias para actividades de producción prohíben el uso de productos químicos para el control de plagas y fijan condiciones para el procesamiento, el almacenamiento, el empaque, el etiquetado y el mercadeo. En general, se otorgan licencias de producción y procesamiento a unas pocas empresas privadas y licencias de comercialización a farmacias, *coffee shops* o clubes cannábicos. Estos últimos combinan prácticas de consumo consciente y autocultivo. Las licencias son otorgadas y vigiladas por entidades estatales (Murkin, 2016; Cruz & Pereira, 2021).

Frente al consumo, el enfoque de reducción de riesgos y daños presente en estas legislaciones establece restricciones basadas en la edad, el establecimiento de zonas en las que es prohibido consumir y la sanción de conductas de riesgo, como conducir vehículos bajo la influencia del cannabis. También contemplan medidas de prevención y de atención especial a casos de consumo problemático. Como puede verse, estos modelos pioneros se han orientado hacia el mercado, la seguridad ciudadana y la salud pública.

Sin embargo, es importante resaltar que, en los últimos años, ha emergido en algunos marcos regulatorios el enfoque de reparación a víctimas de la guerra contra las drogas. Una de las primeras medidas de este tipo, tomada en el estado de New York, estuvo encaminada a reparar a personas condenadas por delitos asociados con porte y consumo de cannabis a través de la eliminación de condenas judiciales, la priorización de sus organizaciones para el otorgamiento de licencias minoristas para distribución y venta de cannabis, y la creación de un fondo público-privado con el objeto de apoyar estas solicitudes (Koram, 2022; Ward, 2023). En Canadá, aunque la Ley de Cannabis no ha establecido de manera clara un enfoque de reparación, algunas provincias han otorgado licencias a tiendas minoristas en Reservas de las Primeras Naciones (Valleriani et al., 2018).

Como puede verse, aunque estas experiencias aportan elementos para pensar la transformación, la distribución, la comercialización y el consumo, dan pocas pistas sobre cómo regular la producción. En todo caso, las políticas de reparación son especialmente relevantes para los modelos de regulación de la producción, así como para pensar posibles acuerdos comerciales con países que están regulando el consumo (Ciro et al., 2024).

Los cultivos de cannabis de uso adulto en el norte del Cauca

Aunque en Colombia existía una legislación sobre estupefacientes desde la década de 1920, el país se plegó en la década de 1970 al régimen de fiscalización internacional en el contexto de la conocida “bonanza marimbera” de la costa atlántica (Britto, 2022). Fue justamente para esa época cuando los primeros cultivos de cannabis para uso adulto se establecieron en municipios como Corinto y Toribío, y la variedad “corinteña” se transportaba hacia la



costa caribe y luego hacia los EE. UU. (Cangrejo 2015; Corporación Ensayos, 2020).

La persecución y penalización del cultivo produjeron una significativa reducción de la producción entre los años 1980 y 1990, cuando los ingresos derivados del cannabis fueron sustituidos en la economía regional por los cultivos de coca y amapola. La rápida expansión de los cultivos de coca y su relación con el conflicto armado en varias regiones del país llevaron a la política antidrogas y los análisis académicos a enfocarse en el tráfico de cocaína, relegando la preocupación por los cultivos de cannabis como un problema de menor relevancia (CEV, 2022).

Sin embargo, desde comienzos de este siglo se fue consolidando en el suroccidente de Colombia el mayor volumen de producción de cannabis para uso adulto del país. La expansión de estos cultivos y su consolidación como componente central en la economía regional ha contribuido a transformar las dinámicas sociales, político-organizativas y culturales en la región del norte del Cauca, particularmente en cinco municipios: Toribío, Jambaló, Caloto, Corinto y Miranda (figura 1).

El norte del Cauca es una región multicultural, habitada por población indígena, campesina y afrodescendiente, donde la mayoría de habitantes vive en zonas rurales. Su historia ha estado marcada por una profunda inequidad en la distribución de la tierra y por la presencia del conflicto armado. Frente a esto, la población tiene una prolongada historia de organización, cuyas demandas han sido el acceso a la tierra y la exigencia de su derecho al territorio y la autodeterminación. Sin embargo, las dinámicas del conflicto armado, la densidad poblacional y la creciente presión sobre los recursos han llevado a que las familias indígenas y campesinas busquen solventar su economía mediante la producción de cultivos de cannabis, que garantizan una alta rentabilidad en pequeñas extensiones de tierra.

A inicios de la década de 2010 se produjo la expansión de los cultivos de cannabis en la región, sumada a un crecimiento exponencial del número de productores. Este auge se relaciona con la introducción de la variedad conocida como "creepy", que, además de requerir pequeñas extensiones de tierra para su cultivo, llegó a alcanzar un precio de venta cercano a los 400 000 pesos por libra (Corporación Ensayos, 2020, p. 81). Conforme creció la participación del cultivo en la economía regional, fue superando los ingresos generados por el café, considerado como uno de los productos más rentables.

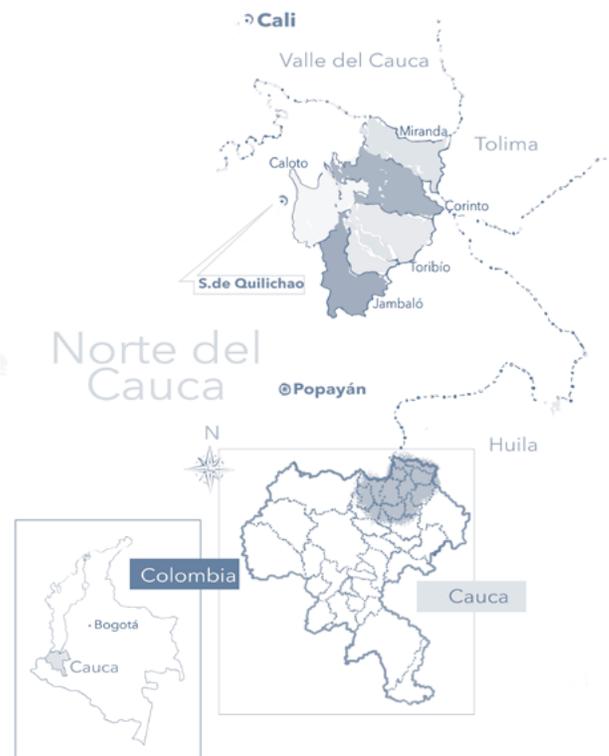


Figura 1. Municipios del norte del Cauca productores de cannabis.
Fuente: Juan David Anzola.

El incremento en la oferta de la flor seca produjo una disminución de los precios de venta en el mercado. A pesar de ello, los ingresos generados continuaron siendo llamativos para los agricultores indígenas y campesinos. Se estima que para 2019 se contaba con aproximadamente 5000 productores en el municipio de Toribío (Corporación Ensayos, 2020). En la actualidad, la cifra llega a unos 15 000 en los cinco municipios (Espitia & Majjub, 2024).

Durante los primeros años de expansión del cultivo hubo controles y sanciones por parte de la fuerza pública y de las autoridades indígenas, que decomisaron cargamentos y judicializaron a algunos productores. En este contexto, en 2021 se conformó el "Gremio de Cultivadores y Cultivadoras de Cannabis", que ha liderado acuerdos para regular la producción en temas como el tamaño de los cultivos, el uso de bienes comunes como el agua o la energía, la diversificación productiva y la soberanía alimentaria. Las vocerías del gremio han planteado a la institucionalidad local y nacional diferentes propuestas en este sentido, incluyendo un enfoque de reparación.

Experiencias de regulación de los cultivos de cannabis en el norte del Cauca

La regulación de la producción de cannabis en el norte del Cauca está marcada por las tensiones entre al menos cuatro tipos de actores: las autoridades estatales, las autoridades indígenas, los grupos armados ilegales y los productores de cannabis. Las autoridades tanto estatales como indígenas han acentuado las expresiones del paradigma de regulación prohibicionista. Recientemente, los productores organizados han hecho propuestas que abren la posibilidad de regular colectivamente los cultivos. Aunque todavía hay un largo camino por recorrer, estas propuestas han llamado la atención de autoridades indígenas e instituciones públicas; queda por resolver cuál será el papel de los actores armados en la regulación.

La regulación de los cultivos de uso ilícito por las autoridades indígenas

Desde la década de 1990, las autoridades y organizaciones indígenas del Cauca han realizado acciones de control a la producción y comercialización de cultivos de coca, marihuana y amapola, y han planteado programas para la sustitución de cultivos de uso ilícito. En ocasiones, lo han hecho mediante acuerdos con el Gobierno nacional; en otras, en el marco de su proyecto regional de construcción de autonomía. En términos generales, se han mantenido dentro de un enfoque prohibicionista.

Podría decirse que la primera iniciativa de este tipo fue el Acuerdo de Jambaló, suscrito en 1992 entre el Gobierno nacional y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). En la misma línea, se produjo la resolución de Jambaló de 1999. Durante esa década, el incumplimiento por parte del Gobierno derivó en la resiembra de los cultivos de amapola, afianzó la expansión de cultivos de coca y generó amenazas hacia autoridades indígenas, que fueron señaladas por los grupos armados como colaboradoras del Estado (CRIC, 2022, pp. 236-237).

En la década siguiente, el mandato del XI Congreso del CRIC (2001) se pronunció sobre la prohibición de “cultivos ilícitos”, rechazando las aspersiones con glifosato. En 2002, el Primer Congreso Zonal de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) propuso avanzar en la sustitución si el Gobierno ofrecía alternativas económicas para los cultivadores (ACIN, 2003, p. 4).

Durante este periodo, las propuestas se centraron en la eliminación de plantaciones, control a la comercialización, prohibición de actividades de procesamiento y castigo a los involucrados. En algunos casos, se incluyeron alternativas para la sustitución de cultivos.

En 2011, en medio de una cruda agudización del conflicto armado y luego de la explosión de una “chiva bomba” en Toribío, el CRIC propuso un “plan regional de solución a la economía ilegal” contenido en el pronunciamiento “Terminar la guerra, defender la autonomía, reconstruir los bienes civiles y construir la paz” (CRIC, 2011). Allí se planteó el problema de las economías ilícitas como un asunto regional, lo que implicó un viraje en las posturas de la organización hacia el análisis de factores de orden político, social y cultural como determinantes en la consolidación de un modelo económico basado en las rentas que restaba autonomía a las comunidades. Sin embargo, esta posición no se materializó en cambios en las prácticas de regulación.

En los últimos años, ante la expansión de los cultivos de cannabis, las autoridades indígenas establecieron puntos de control para el decomiso de cargamentos, judicializaron comuneros bajo la jurisdicción especial indígena y avanzaron en la erradicación forzosa de los cultivos. El tratamiento dado al problema contribuyó en su momento a la estigmatización de la población cultivadora, lo que profundizó tensiones dentro de la comunidad. Las familias productoras insistieron en señalar la ausencia de garantías para avanzar en procesos de sustitución que les permitieran obtener ingresos económicos equivalentes a los que generaban los cultivos de cannabis.

La regulación armada de los cultivos de cannabis

De acuerdo con la investigación realizada por la Corporación Ensayos (2020, p. 83), luego de la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el 2016 hubo tres elementos claves en la consolidación de la economía del cultivo de cannabis. En primer lugar, en ese momento los precios de la libra prensada eran bastante altos. En segundo lugar, los incumplimientos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)² incrementaron la desconfianza de la población cultivadora y estimularon

² Este programa es el eje fundamental del punto 4 del Acuerdo de Paz de 2016.



la expansión de los cultivos de coca y cannabis. En tercer lugar, la legalización del cannabis de uso medicinal en 2016 favoreció a empresas nacionales y extranjeras de gran capital, dejando por fuera propuestas de pequeños y medianos cultivadores.

A este contexto cabe añadir que la desmovilización de las FARC-EP sustrajo a un importante actor en la regulación de esta economía, lo que supuso que la definición del precio se hiciera por parte de los compradores, ante la ausencia del regulador armado. Entre 2017 y 2018, esta ausencia transformó la relación entre cultivadores y compradores.

En este periodo se conformaron los grupos denominados por medios de comunicación e instituciones como disidencias de las FARC-EP. En la región fueron creadas las columnas móviles Dagoberto Ramos y Jaime Martínez, que vincularon a sus filas algunos excombatientes de las FARC-EP y un número significativo de jóvenes indígenas, campesinos y afrodescendientes de la región. Posteriormente fue conformado el Comando Coordinador de Occidente (CCO), que expandió su presencia y control territorial en el suroccidente del país, y actualmente se denomina Bloque Occidental Jacobo Arenas EMC FARC EP (Rutas del Conflicto, 2021). Una de las actividades de estos grupos armados es el cobro de “impuestos” a los compradores de hoja y pasta base de coca, o flor seca de cannabis, a los que ofrecen seguridad en las rutas de comercialización (*El Espectador*, 15 de noviembre de 2020). Ante la creciente presencia y accionar armado de los grupos armados ilegales, las autoridades locales y la fuerza pública fortalecieron su despliegue en la región.

Por tanto, la presencia del Estado se impuso por medio de la fuerza y la creación de narrativas sobre territorios y comunidades en las que debía instaurarse un orden (Serje, 2013, p. 99), conjuntando la militarización con precarias alternativas económicas. Es así como se instaló la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra 4) en el norte del Cauca (Rutas del Conflicto, 2021), que agudizó la persecución y estigmatización por parte del Estado hacia las familias cultivadoras y sus comunidades. A pesar de ello, el Estado no logró controlar los cultivos ni ha materializado mayores alternativas económicas viables para la región.

Es importante resaltar que el vínculo entre las políticas prohibicionistas de las autoridades indígenas y el Estado, y las dinámicas del conflicto armado, es clave para comprender la forma en que los pequeños productores han sido afectados

por la guerra contra las drogas. La población productora ha sido expuesta a altísimos niveles de estigmatización, judicialización y violencia. Por ello, esta población ha insistido en que cualquier proyecto de regulación debe priorizar a los cultivadores preexistentes que han sufrido el rigor del prohibicionismo.

La regulación del cultivo de cannabis por los pequeños productores

Los productores organizados en el Gremio de Cultivadores y Cultivadoras de Cannabis, a partir de un análisis realizado en uno de sus primeros espacios asamblearios, discutieron sobre el número de plantas que generaría condiciones suficientes de subsistencia para las familias cultivadoras y acordaron que cada unidad productiva tendría un máximo de quinientas plantas (La Liga contra el Silencio, 2022). El establecimiento de acuerdos sobre número de plantas por cultivo, determinado para el control de la oferta y la propuesta de un precio base fijo para la venta de flor seca, estimularon la creación de gremios locales en territorios indígenas y campesinos en Corinto, Miranda, Caloto y Jambaló.

Dentro de los espacios asamblearios del Gremio y de las diversas asociaciones y cooperativas relacionadas con la producción de cannabis (Caucannabis, Asociación Flor del Palo, Asipam, Paz y Progreso, ASOAICCAM, Mantey Yuce Tax, COCCAM) se debaten las principales problemáticas identificadas por los cultivadores: las altísimas tasas de intermediación que implica un mercado ilegalizado; el limitado acceso a tierras productivas y a infraestructura para la transformación; las prácticas convencionales de producción con uso de agroquímicos; el manejo irresponsable de bienes comunes y la pérdida de soberanía alimentaria, entre otras.

En las intervenciones públicas del gremio también se han escuchado las voces de las mujeres, que se vinculan a la cadena como cultivadoras, “desmoñadoras” y “peluqueras” en los procesos de cosecha y poscosecha. Estas mujeres, muchas de ellas cabeza de hogar, han puesto énfasis en la baja y desigual remuneración de sus actividades, las inequidades en la propiedad de la tierra y las barreras que enfrentan para participar en las decisiones que afectan sus cultivos e iniciativas productivas (Bautista & Hinojosa, 2023; Espitia & Majub, 2024).

En las reuniones de cultivadores y cultivadoras, realizadas vereda a vereda, se construyen



acuerdos sobre el uso del agua de riego, la madera, la energía eléctrica, y se fomentan prácticas de diversificación económica y mejoramiento de los cultivos (Espitia & Majbub, 2024). También se ha avanzado en diálogos con colectivos y asociaciones de consumidores conscientes de cannabis recreativo para generar lazos de colaboración, intercambio y mercado justo. De esta manera se ha fortalecido esta asociación de cultivadores, que hoy se expresa como una fuerza social importante y participa en espacios de las organizaciones campesinas y autoridades indígenas, además de otras expresiones político-organizativas de la región.

Algunas personas voceras y representantes de la población cultivadora también han buscado representación en la política electoral, han posicionado sus intereses en diálogos locales, regionales y nacionales para la construcción de la política de drogas, y mantienen espacios de conversación con autoridades indígenas con el fin de superar las perspectivas prohibicionistas, posicionando propuestas alternativas para la regulación comunitaria.

Recomendaciones: regular para la paz

Con el fin de participar de manera efectiva en la construcción de una política de drogas y de los proyectos de ley para la regulación de cannabis de uso adulto, los pequeños cultivadores del norte del Cauca han elaborado propuestas claves para una regulación para la paz. En este sentido, han insistido en la necesidad de cualificar sus habilidades técnicas, obtener la infraestructura necesaria y viabilizar cadenas de comercialización más justas que dinamicen la economía regional. También plantean la necesidad de avanzar en una política de drogas que incorpore sus iniciativas y los reconozca como cultivadores preexistentes, víctimas del conflicto armado y de la guerra contra las drogas.

Es posible afirmar que sus propuestas se enmarcan en un enfoque de construcción de paz, en cuanto tienden hacia la construcción de una economía sin armas, con justicia social, que promueva la participación comunitaria, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Así mismo, constituye una posibilidad de reparación para grupos históricamente afectados por el régimen global prohibicionista y represivo de regulación del mercado de las drogas (Ciro et al., 2024).

Las siguientes recomendaciones no pretenden representar la voz de la población cultivadora o del gremio. Solo ellos y ellas conocen y pueden

hablar en nombre de sus intereses y sus procesos. Sin embargo, uno de los propósitos de este documento es poner en diálogo algunas de sus propuestas, junto a iniciativas producto de nuestro análisis y experiencia, con la intención de nutrir el debate académico y político que conduzca a un marco regulatorio del cannabis de uso adulto.

1. Focalización con enfoque de reparación

Acoger un enfoque de reparación implica construir una propuesta que permita superar las afectaciones históricamente vividas por las y los pequeños cultivadores de cannabis del norte del Cauca. **Con ello se busca crear condiciones que conduzcan a la distribución más equitativa de la riqueza, reparando a un amplio sector de la población que ha sido objeto de estigmatización, represión y criminalización, por hacer parte de una economía ilegalizada.**

Una primera medida de reparación sería focalizar las licencias de producción, transformación, transporte y comercialización en las y los pequeños cultivadores campesinos e indígenas preexistentes del norte del Cauca, de manera que las ganancias de este mercado beneficien prioritariamente a estos productores y no a quienes se lucran de su trabajo. Otra medida sería la excarcelación y eliminación de antecedentes penales de las personas que han sido procesadas por delitos asociados a la siembra, tenencia y comercialización de cannabis.

2. Mercado justo para los pequeños productores

Uno de los principales pilares de una regulación comunitaria consiste en invertir los márgenes de ganancias que históricamente se han establecido en los mercados de economías ilegalizadas como la del cannabis, caracterizada por la distribución asimétrica de las rentas y las violencias (Ciro, 2023). Es decir, dado que quienes menos rentas reciben son quienes más violencias sufren, **proponemos invertir la ecuación, para que los pequeños productores de cannabis de la región no sean simples proveedores de materia prima, sino creadores de valor agregado y receptores de un porcentaje mayor de las rentas en el mercado regulado.** Garantizar mejores ingresos podría incluso disminuir la cantidad de plantas de cannabis sembradas por unidad de producción, de tal manera que se reduzca la oferta de cannabis en el mercado regulado y simultáneamente se diversifiquen los cultivos en dichas unidades productivas.

Si las licencias de producción se orientan desde una perspectiva de economía solidaria para



asociaciones de cultivadores a nivel subregional, podrían abarcar los procesos de acopio, transformación y distribución a comercializadoras, así como la administración, comercialización, transformación y transporte de la flor seca y productos derivados, tanto como la producción de semillas y la creación de nuevas genéticas. Estos procesos deben ser centralizados en una figura jurídica (federación, cooperativa o asociación) de carácter regional liderada por los productores y en la que puedan participar las autoridades indígenas, las organizaciones campesinas y la institucionalidad nacional y local.

Desde una perspectiva de comercio justo, es necesario posicionar estos asuntos en un debate internacional sobre política de drogas, así como plantear la importancia de abrir nuevos mercados para el cannabis de uso adulto, con base en criterios de reparación a las víctimas de la guerra global contra las drogas. Una experiencia inicial podría basarse en acuerdos con países y estados que están regulando su consumo. Es decir, acuerdos del Estado colombiano con estos, que garanticen la participación de los pequeños productores del norte del Cauca, para abastecer los mercados de esos países y estados que ya han regulado el consumo.

3. Equidad de género

La producción de cannabis en el norte del Cauca se sostiene principalmente con el trabajo familiar campesino e indígena. Por ende, una propuesta de regulación debería promover el acceso equitativo a la tierra, la remuneración justa del trabajo, el reconocimiento del trabajo del cuidado y la eliminación de cualquier forma de discriminación basada en género. **Debe prestarse especial atención a las mujeres cabeza de hogar, madres al cuidado de hijos menores de edad y personas cuidadoras de adultos mayores, particularmente en cuanto a la equidad en la remuneración de su trabajo, la participación equitativa en actividades remuneradas y la vinculación a programas** de acceso a la tierra o de mejoramiento de las condiciones de vida (salud, vivienda, educación, etc.).

4. Cuidado de la vida y la naturaleza

El cultivo regulado de cannabis debe implementar prácticas que disminuyan los factores de riesgo a la salud, tanto en los espacios de producción como en los de consumo. Por lo tanto, **se requiere tomar medidas de transición a corto y mediano plazo que disminuyan el uso de contaminantes como agroquímicos y plásticos, y promuevan la**

fabricación y uso de abonos orgánicos y materiales biodegradables. De esta manera se busca proteger las fuentes de agua, la tierra, los animales domésticos, la fauna local, la salud de las familias cultivadoras y demás trabajadores en la cadena de producción, al tiempo que se garantizan condiciones de calidad y sanidad para el consumidor final. Además de prácticas sostenibles a nivel de parcela, estos mecanismos irían acompañados de acciones más amplias de cuidado de fuentes de agua de uso colectivo y de la diversidad de fauna y flora en la región.

5. Soberanía alimentaria y economía regional

Además de la importancia de fomentar una transición hacia cultivos ambientalmente sostenibles y respetuosos de los espacios de vida, se considera aún más importante **que la producción de cannabis no se constituya en un monocultivo más, pues reduciría la diversidad y minimizaría las opciones de producción y autoabastecimiento de alimentos.** Se aboga por una propuesta distinta a la de monocultivos como la caña de azúcar y el café, presentes en la región, que atentan contra la diversidad biológica y ponen en riesgo la soberanía alimentaria. El mejoramiento de la economía regional no se alcanzará solo mediante el incremento de ingresos; implica un modelo de economía sostenible ambiental y socialmente.

De este modelo hacen parte **los procesos de recuperación de conocimientos que favorezcan la diversificación de cultivos.** En este sentido, se requiere de una institucionalidad regional que acompañe y brinde asistencia técnica para garantizar el mejoramiento de los cultivos y la calidad de los productos. También es clave la participación de otros actores económicos de la región con quienes se pueda establecer alianzas productivas, de comercialización, abastecimiento de insumos y creación de valor para la cadena de cannabis. Finalmente, **es clave estimular otros renglones de la economía, de tal manera que las condiciones favorables en el mercado de cannabis no produzcan una desmejora de las condiciones de otros productos o actividades.**

6. Vinculación de personas en proceso de reincorporación

Los grupos armados que hacen presencia en la región fueron conformados o se reconfiguraron luego del acuerdo de paz de 2016. Una de sus estrategias de crecimiento ha sido el reclutamiento de jóvenes de la región, por lo cual sus ejércitos han



sido conformados por la vinculación de población joven indígena y campesina. Para avanzar en la construcción de paz justa, es importante considerar la participación en proyectos productivos de personas que se vinculen activamente en procesos de reincorporación efectiva en un eventual proceso de negociación con el Gobierno nacional. **Así, se plantea la posibilidad de que puedan reincorporarse a través de su participación en actividades de cultivo, procesamiento, transporte o distribución de los productos derivados del cannabis.** Para ello se propone considerar la participación de mil personas que se integren a esta economía. De esta manera se abriría una alternativa económica que podría estimular procesos de reincorporación, superando uno de los principales obstáculos que afronta este tipo de procesos: la falta de incentivos.

Referencias

- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN). (2003). *Primer Congreso Zonal ACIN (diciembre de 2002): "Para continuar con las raíces en la tierra"* [conclusiones, Congreso Indígena, Jambaló]. ACIN; Çxhab Wala Kiwe.
- Bautista, R., & Hinojosa, M. (2023). *Octavo informe anual. Mujeres acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. IPDRS.
- Britto, L. (2022). *El boom de la marihuana. Auge y caída del primer paraíso de las drogas en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Cangrejo, H. (2015). *¿No recuperamos la tierra para sembrar mariguana! Memorias del cannabis en el contexto de lucha por la tierra en Toribío Cauca* [monografía de grado, Departamento de Antropología, Universidad del Cauca].
- Ciro, E. (2020). *Levantados de la selva. Vidas y legitimidades en los territorios cocalleros del Caquetá*. Universidad de los Andes.
- Ciro, E. (2023). *Regulación del mercado de cocaína para la política de paz total* (Policy Brief 9-2023). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ. <https://bit.ly/3W9TpoU>
- Ciro, E., Ryder, M., & Sánchez, S. (2024). Peace and reparations in legal drug markets in Colombia. *Futures*, 157. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2024.103336>
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). (2022). *Narcotráfico como protagonista del conflicto armado y factor de su persistencia*. En *Hallazgos y recomendaciones* (pp. 311-378). Tomo del *Informe Final. Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2011, 20 de julio). *Terminar la guerra, defender la autonomía, reconstruir los bienes civiles y construir la paz* [pronunciamento]. <https://tinyurl.com/ntzh6tpp>
- Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). (2022). *Entonces, ¡hablamos! Informe sobre las afectaciones del conflicto político armado a los pueblos indígenas que conforman el Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC–, 1971-2021*. CRIC; Editorial Universidad del Cauca.
- Corporación Ensayos. (2020). *¿Es posible superar las economías ilegales? Aproximación a las variables económicas e institucionales del cannabis en Toribío, Cauca*. *Patacrítica*, 4, 65-145.
- Cruz, F., & Pereira, I. (2021). *Laberintos de prohibición y regulación: los grises de la marihuana en Colombia*. Dejusticia.
- Duncan, G. (2015). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Debate.
- El Espectador*. (2020, 15 de noviembre). *Disidencias de las FARC: Habla "Jonnier", tercero al mando del grupo de "Gentil Duarte"* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=kjSznyK6Y8w>
- Espinosa, N. (2010). *Política de vida y muerte. Etnografía de la violencia diaria en la Sierra de la Macarena*. ICANH.
- Espitia, C., & Majbub, S. (2024). *La economía de la marihuana en el enclave productivo del Norte del Cauca. Punto de encuentro*, 81. Indepaz.
- García, M., Espinosa, J., & Jimenez, F. (2013). *Instituciones y narcotráfico: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Dejusticia.
- Koram, K. (2022). The legalization of cannabis and the question of reparations. *Journal of International Economic Law*, 25(2), 294-311. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgac026>
- La Liga contra el Silencio. (2022). *Marihuana en el norte del Cauca: entre el boom productor y la violencia* [episodio de pódcast]. <https://tinyurl.com/9mmce35t>



- Marín, L., Ramos, B., Vélez, M., Zuleta, P., & Restrepo, D. (2023). *Regulación del cannabis de uso adulto en Colombia: recomendaciones de política*. CESED Uniandes.
- Murkin, G. (2016). *Legalización del cannabis en Uruguay: priorizando la salud y seguridad públicas sobre el lucro privado*. Transform Drug Policy Foundation; México Unido contra la Delincuencia.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1961). *Convención Única sobre Estupefacientes*. <https://bit.ly/3xRmBJg>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1971). *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas*. <https://tinyurl.com/5dwbcajr>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1988). *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. <https://tinyurl.com/yfwyve8k>
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. ICANH; Colciencias.
- Ramírez, J. (2019). *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Fedesarrollo. <https://tinyurl.com/vx25dknz>
- Rodríguez-Llach, A., Cruz, F., & Pereira, I. (2022). *Principios fiscales cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia*. Dejusticia.
- Rutas del Conflicto. (2021, octubre). *Factores de persistencia del conflicto armado. Norte y cordillera del Cauca. Entre la continuidad del conflicto y las resistencias ancestrales* [multimedia]. Comisión de la Verdad. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/cauca/factores.html>
- Serje, M. (2005). *El revés de la nación territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.
- Serje, M. (2013). El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las 'zonas de frontera' en Colombia. *Cahiers des Amériques Latines*, 7, 95-117.
- Ulloa, A., & Coronado, S. (2016). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Universidad Nacional; Cinep.
- Valleriani, J., Lavalley, J., & McNeil, R. (2018). A missed opportunity? Cannabis legalization and reparations in Canada. *Canadian Journal of Public Health*, 109(5-6), 745-747.
- Ward, R. (2023, 3 de abril). How New York legalized marijuana and licensed shops. *Times Union*. <https://bit.ly/3Wn0R1c>



El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.º 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office



Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service



Federal Foreign Office