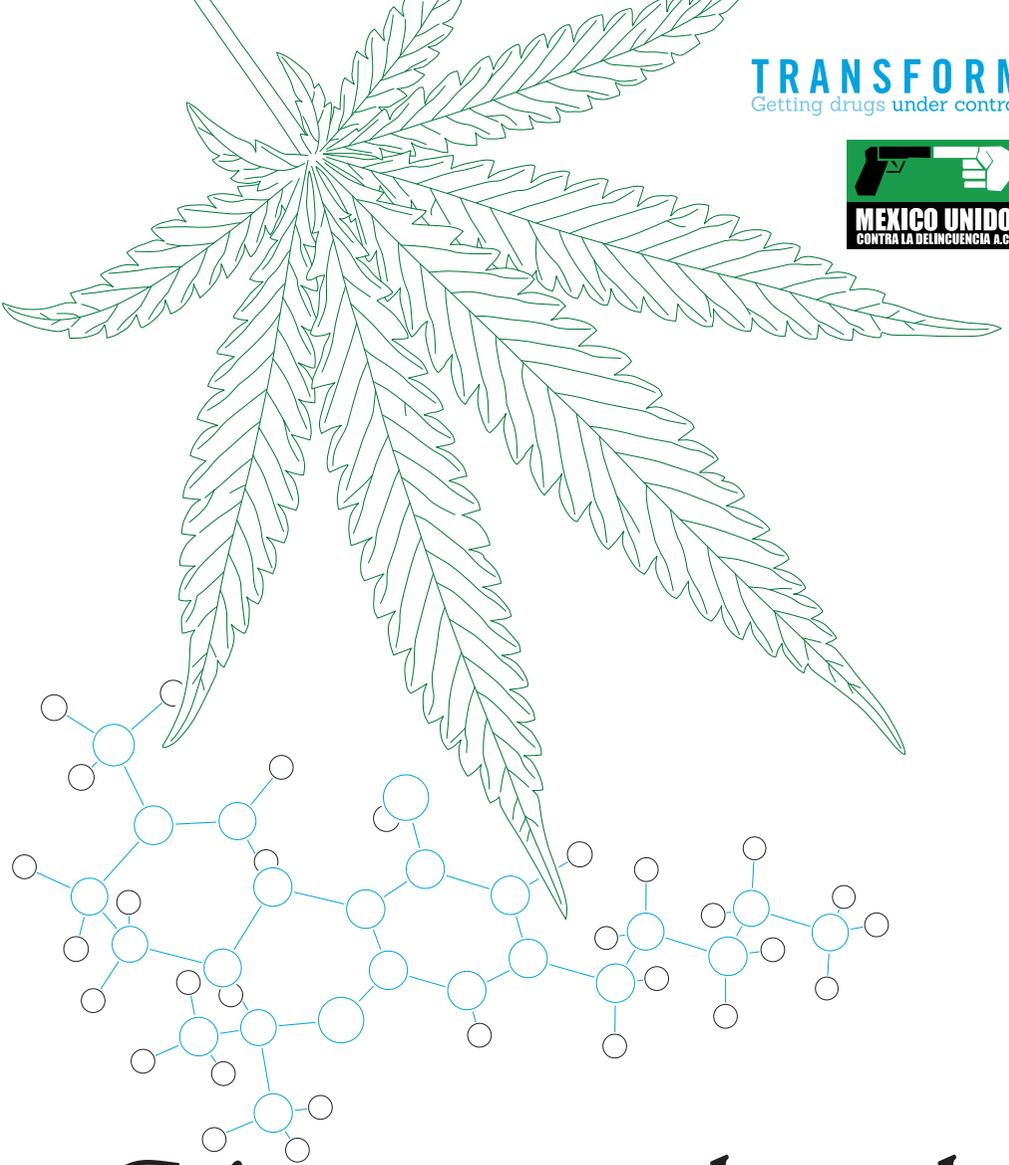


TRANSFORM
Getting drugs under control



Cómo regular el **Cannabis** Una Guía Práctica

Cómo regular el **Cannabis**

Transform Drug Policy Foundation

Poniendo las drogas bajo control

La Fundación Transform para la Política de Drogas (*Transform Drug Policy Foundation*) es un centro de pensamiento con personal en el Reino Unido y México. Trabajamos para poner las drogas bajo control mediante la promoción de una estricta regulación de todos los aspectos de los mercados de drogas. Nuestro objetivo es dotar a los responsables políticos y a las y los defensores de la reforma de las políticas de drogas con las herramientas necesarias para cambiar el enfoque punitivo actual por uno más saludable y seguro.

Transform surgió en respuesta al cada vez más evidente fracaso de las políticas nacionales e internacionales de drogas. Llamamos la atención sobre el hecho de que la prohibición, más que las drogas en sí mismas, es la causa principal de los daños relacionados a ellas tanto a nivel individual como comunitario y nacional, y por ello debe ser sustituida por el control efectivo, justo y humano de la regulación. Proporcionamos argumentos críticos y basados en evidencia contra el prohibicionismo y proponemos una nueva forma de pensar las alternativas al actual régimen de fiscalización internacional. De la misma manera, ofrecemos las herramientas necesarias para defender y argumentar a favor de la reforma de la política de drogas a nivel local, nacional e internacional.

Además de trabajar con una amplia gama de actores entre los que destacan los medios de comunicación masiva, la sociedad civil y los grupos profesionales a nivel mundial, aconsejamos también a gobiernos nacionales y organizaciones multilaterales, como la Organización de Estados Americanos y ostentamos estatus consultivo especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Nuestra visión

Poner fin a la guerra contra las drogas y establecer un sistema efectivo y humano de regulación.

Nuestra misión

Jugar un papel clave en la conformación de una coalición de países llamando a la reforma de las leyes y políticas de drogas a nivel internacional.

México Unido Contra la Delincuencia

15 años construyendo ciudadanía, seguridad, legalidad y justicia

México Unido contra la Delincuencia es una asociación civil no lucrativa, no religiosa y ajena a los partidos políticos que, desde 1997, trabaja por la construcción de una ciudadanía efectiva en favor de la seguridad, la legalidad y la justicia. Nacida de una iniciativa ciudadana convocada por la Sra. Josefina Ricaño de Nava, el objetivo original de nuestra organización era buscar nuevas formas de organizar los esfuerzos de la sociedad para revertir la situación de inseguridad y no permanecer inactivos ante la creciente degradación del ambiente de convivencia en el país.

A lo largo de nuestros más de 15 años de experiencia en el campo de la seguridad, en MUCD hemos brindado atención a decenas de miles víctimas, colaborado con gobiernos locales, estatales y nacionales y asesorado a organismos multilaterales. De la misma manera, hemos consolidado el programa de Cultura de la Legalidad más grande del país y recientemente nos erigimos como una de las organizaciones líderes en la reforma de la política de drogas a nivel nacional, regional e internacional.



Nuestra visión

Tener una sociedad que pueda vivir y progresar con seguridad y tranquilidad en un marco de legalidad donde prevalezca el Estado de Derecho; con ciudadanos comprometidos con México, conscientes de su responsabilidad social, participativos y que exijan a las autoridades el cumplimiento de la ley, además de autoridades e instituciones profesionales, honestas y efectivas en los ámbitos de la seguridad y la justicia.

Nuestra misión

Unir a la sociedad y ser un vínculo de ésta con las autoridades para sumar esfuerzos en favor de la seguridad, la legalidad y la justicia.

Índice

Introducción	15
• Acerca de esta guía	17
Sección 1	
Fundamentos	17
• Contexto político	17
• Metas y principios para una efectiva regulación del cannabis	22
• ¿Cómo sabemos que los reglamentos son aptos para el propósito? (cuadro)	24
• Un espectro de las opciones normativas disponibles	32
• Regulación legal de los mercados de cannabis: ¿de qué se trata y de qué no se trata?	35
• Resumen de los modelos de regulación del cannabis	37
• Aprendizajes obtenidos de los éxitos y fracasos de la regulación del alcohol y el tabaco	43
• Hacer el balance correcto	45
• Avanzar con todo lo que sabemos y todo lo que no sabemos	47
• Conclusiones y recomendaciones clave	48
Sección 2	
Detalles prácticos de la regulación legal	57
a Producción	57
• Resumen	57
• Licencias	61
• El “modelo de mercado regulado” Borland (cuadro)	65
• Control de calidad	66
• Seguridad	69
• Límites de producción	71
• Producción en pequeña escala	73
• Los clubes sociales de cannabis en España (cuadro)	74
• Cultivo en casa	77
• Jurisdicciones donde se permite el auto-cultivo para uso no médico y se han fijado límites a la producción (cuadro)	81
• Producción de cannabis para la exportación	82

b	Precio	85
	• Resumen	85
	• Controles de precio	87
	• El impacto del precio del cannabis legal en el mercado ilegal de cannabis	92
	• Efectos de desplazamiento provocados por cambios de precios relativos	96
c	Impuestos	99
	• Resumen	99
	• Opciones de impuestos (cuadro)	101
	• Investigaciones y estimados sobre la recaudación tributaria (cuadro)	104
d	Preparación y método de consumo	107
	• Resumen	107
	• Preparaciones	110
	• Métodos de consumo	112
	• Recomendaciones	120
e	Fuerza/potencia	126
	• Resumen	126
	• Recomendaciones	134
f	Embalaje	138
	• Resumen	138
	• Embalaje a prueba de niños	140
	• Inviolabilidad	141
	• Información relativa a los envases y el diseño de envases	142
	• Información en el envase (cuadro)	145
g	Vendedores	147
	• Resumen	147
	• Capacitación de servicio socialmente responsable	149
	• La responsabilidad compartida entre vendedor y consumidor	152

h	Compradores	154
	• Resumen	154
	• Límites de edad en ventas	156
	• Prevención de ventas a menores	158
	• Limitaciones del control de edad	160
	• Racionar las ventas	161
	• Licencias del comprador/plan de membresía	162
	• Prueba de residencia con compra	164
	• Establecimientos permitidos para el uso	164
i	Puntos de venta	166
	• Resumen	166
	• Densidad y localización de los establecimientos	168
	• Apariencia y señalización	169
	• Horas de apertura	172
	• Ventas de otras drogas	172
	• Responsabilidad para una supervisión regulatoria	173
j	Mercadotecnia	174
	• Resumen	174
	• Las lecciones que podemos aprender de la regulación en la comercialización del tabaco	176
	• Las lecciones que podemos aprender de la regulación en la comercialización del alcohol	179
	• El artículo 13 del Convenio Marco para el Control del Tabaco: un ejemplo para el cannabis	154
	• Restricciones legales o políticas en los controles de <i>marketing</i>	182
	• Publicidad, promoción y patrocinio del cannabis en el mundo actual (cuadro)	183
k	Instituciones para regular los mercados de cannabis	185
	• Internacional	186
	• Gobierno Nacional	188
	• Local/Municipal	189

Sección 3

Los principales retos	193
a Conducir bajo los efectos del cannabis	193
• Resumen	193
• Uso combinado de alcohol y cannabis (cuadro)	197
• Definir y probar la incapacidad	198
• Evaluaciones del comportamiento	199
• Leyes de tolerancia cero	200
• Umbrales límite fijos	201
• Análisis de suero sanguíneo vs. análisis de sangre (cuadro)	204
• Análisis de sangre	205
• Análisis de drogas: diferentes fluidos, diferentes resultados (cuadro)	206
• Discapacidad y oposición a la reforma	209
• Recomendaciones	210
b La interacción de los sistemas regulatorios para el uso médico y no médico del cannabis	214
• Resumen	214
• Discusión	215
c Cannabinoides sintéticos	219
• Resumen	219
• Perfil de riesgo	221
• Prevalencia de uso	222
• Respuesta reguladora	223
d “Turismo de cannabis”	226
• Resumen	226
• Discusión	227

e	Las convenciones de la ONU y el cannabis	233
	• Resumen	233
	• Introducción	237
	• Antecedentes de los controles internacionales de cannabis	239
	• Lecciones aprendidas y caminos a seguir	243
	• Opciones para la reforma del sistema internacional de fiscalización de drogas	246
	• Opciones multilaterales	248
	• Modificación (re-clasificación o desclasificación de sustancias específicas)	248
	• Enmienda	248
	• Opciones unilaterales	250
	• Denuncia del tratado seguida de re-adhesión con reserva sobre cannabis	250
	• Denuncia/retirada	254
	• ¿Violación de los tratados?	255
	• Discusión	257
	• Posibilidades de “deserciones blandas” (cuadro)	258
	• Más lecturas	266

Apéndices 269

1	La regulación del cannabis alrededor del mundo	270
2	Más información y contactos	280

Reconocimientos 284

Introducción

El presente texto es una guía para la regulación legal del cannabis para uso no médico. Está dirigido a responsables políticos y tomadores de decisión, defensores de la reforma de la política de drogas y comunidades afectadas que a lo largo y ancho del globo se están preguntando: ¿Hay que mantener la prohibición del cannabis? ¿Cómo será el marco normativo que sustituya el paradigma prohibicionista? Esta guía se basa y construye en los muchos años de experiencia de Transform en explorar y promover modelos de regulación alternativos a la prohibición. El texto se enmarca en un contexto muy distinto a nuestra histórica publicación del 2009: **Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación.**

Sin duda, el debate sobre la regulación del cannabis es ahora parte del *mainstream* político en múltiples jurisdicciones, a nivel municipal, estatal y nacional, se consideran, elaboran e instrumentan una gama de modelos de mercado regulado para el cannabis. Estos incluyen los llamados clubes cannábicos en España, las empresas comerciales en los Estados Unidos y los Países Bajos, y el modelo controlado por el gobierno de Uruguay. A estos casos es claro que seguirán muchos más en los próximos años.

Transform ha unido esfuerzos con colegas de todo el mundo para crear esta guía que busca ayudar a quienes se dedican a definir la política de cannabis, sorteando los desafíos prácticos clave en el desarrollo e instrumentación de un enfoque de regulación efectiva que busque contribuir a la generación de un mundo más sano, y más seguro. Un mundo que la llamada “guerra contra las drogas” ha fracasado en construir.

Acerca de esta guía

El paisaje social, político y económico de las muchas jurisdicciones políticas que se acercan al tema varía ampliamente, y cada una tendrá que adaptar sus respuestas políticas y modelos de regulación en consecuencia. Así que en lugar de diseñar un conjunto prescriptivo de normas que detallen un modelo “talla única para todos”, esta guía explora las principales cuestiones que deben tenerse en cuenta, y los pros y los contras de una gama de modelos y propuestas. El texto hace recomendaciones amplias y lo suficientemente flexibles como para ayudar a los interesados en la regulación del cannabis a desarrollar un enfoque adecuado a sus circunstancias locales.

- La **sección 1 proporciona la base** para un enfoque normativo, empezando por el contexto político cambiante y terminando con algunas conclusiones y recomendaciones clave.
- La **sección 2** aborda los **detalles sobre las formas de regular los distintos aspectos** de un mercado de cannabis, incluyendo los desafíos clave y recomendaciones generales basadas en mejores prácticas.
- La **sección 3** se centra en los **aspectos específicos relacionados con el cannabis**, que corren en paralelo a la cuestiones más amplias de regulación del mercado.
- La **sección 4** contiene un apéndice, en forma de tabla, que resume los **modelos de regulación de cannabis existentes**, y propuestos el día de hoy alrededor del mundo, así como enlaces a otros recursos bibliográficos.

Fundamentos

Contexto político

El debate en torno a la legalización y la regulación del cannabis ha resonado contundentemente desde que la droga fue prohibida. Sin embargo, recientemente dicha prohibición está llegando a su punto final. El apoyo a un enfoque meramente punitivo está disminuyendo rápidamente mientras que a nivel mundial el apoyo a la reforma pragmática ha rebasado un punto de inflexión en los principales círculos de la política y la opinión pública.

El cannabis es la sustancia ilícita más consumida en el mundo. Los estimados, probablemente conservadores, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), apuntan a que 180 millones de personas la consumen mundialmente cada año.¹ Al menudeo, el gasto registrado por dicha droga oscila entre los 40 y 120 millones de euros,² proporcionando a especuladores criminales un lucrativo flujo de ingresos no sujeto a impuestos.

1 UNODC (2013) **2013 World Drug Report**. www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf.

2 Kilmer, B. y Pacula, R. (2009) **Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach**, RAND Corporation. www.rand.org/pubs/technical_reports/TR711.html.

Hace casi un siglo el cannabis, junto con otras drogas, fue identificado como un “mal”, una amenaza que debía ser combatida en una guerra que podía ser ganada y que erradicaría por completo el uso no médico de dichas sustancias. La experiencia de los últimos 50 años demuestra que las políticas prohibicionistas no han podido –y no podrán– lograr las metas que declararon.³ Más aún, la propia UNODC ha reconocido que estas políticas están generando una serie de “consecuencias negativas no intencionadas” que, estando tan bien documentadas como están, no pueden realmente ser llamadas consecuencias “no intencionadas”.⁴ Así pues, son consecuencias negativas de la prohibición y punto. En efecto, el análisis de la UNODC demuestra que es el sistema internacional de control de drogas el que ha creado la oportunidad económica que permite a los grupos de la delincuencia organizada transnacional entrar en competencia con los Estados por el poder y el control de los mercados de drogas.

Como resultado de ello, la lucha contra lo que se percibe como dos “amenazas” –las drogas por sí mismas y aquellos que las suministran– a menudo se ha convertido en un fin en sí mismo, creando una retórica en gran medida auto-justificadora y auto-referencial, que torna difícil la evaluación significativa, la revisión y el debate, mientras que posiciona a los que abogan por el cambio como agentes “pro-drogas”. Esto ha generado un entorno político de altísimo nivel donde se ignora sistemáticamente el pensamiento científico crítico y las normas más aceptadas de salud pública y política social.

El alcance de este fracaso ha sido expuesto en detalle por cientos de evaluaciones independientes y objetivas de comités gubernamentales,

3 Werb, D. et al. (2013) **The temporal relationship between drug supply indicators: an audit of international government surveillance systems**, *BMJ Open*. www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full.

4 Cf. UNODC (2008) **2008 World Drug Report**, p.212. www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf; Rolles, S. et al. (2012) **The Alternative World Drug Report**, Count the Costs initiative. www.countthecosts.org; Reuter, P. (2009) **The unintended consequences of drug policies**, RAND Europe, preparado para la Comisión Europea. www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2009/RAND_TR706.pdf.

académicos y de organizaciones no gubernamentales de todo el mundo y a lo largo de muchas décadas.

No es el objetivo de esta guía explorar dicha crítica, a pesar de que se mezcla inevitablemente en gran parte del análisis realizado debido a que muchos de los actuales riesgos y daños asociados a los mercados de cannabis se deben, directa o indirectamente, a la prohibición. Aparte de los daños asociados con la criminalización masiva de las y los consumidores de cannabis, la falta de regulación del mercado bajo el modelo prohibicionista maximiza los daños asociados con el consumo de cannabis y, por consecuencia, abdica el control del mercado en favor de los empresarios del crimen.

Por ello, esta guía abre con la premisa de que no sólo la prohibición ha fracasado sino que este punto de vista se está convirtiendo rápidamente en la opinión consensada. Como resultado, el debate se ha movido más allá de si la prohibición es una buena idea o si dicho modelo puede ser ajustado para que funcione. La realidad es que las políticas y leyes de cannabis actuales se están reconsiderando activamente en los debates públicos, mediáticos y políticos en gran parte del mundo y, en muchos lugares, reformas reales ya se encuentran en marcha. Casi universalmente, estas reformas se están alejando de los modelos de aplicación de la “guerra contra las drogas” hacia enfoques menos punitivos hacia las y los usuarios, con un mayor énfasis en las intervenciones de salud pública y los derechos humanos, e incluso a la actual y seria exploración de la regulación legal de la producción y la disponibilidad del cannabis.

En el momento en el que esta guía se escribió, 20 estados de los Estados Unidos habían despenalizado la posesión de cannabis para uso personal. Un número similar cuenta ya con disposiciones legales sobre el uso de cannabis medicinal, y dos más, Washington y Colorado, han aprobado la legislación electoral para legalizar y regular la producción y abastecimiento de cannabis no medicinal, siendo las primeras jurisdicciones en aprobar dicha medida. Asimismo, al menos otras cinco legislaciones

gubernamentales o iniciativas de plebiscitos se encuentran pendientes para legalizar los mercados de cannabis no medicinal.

También, durante el 2013 el gobierno de Uruguay introdujo una nueva legislación para establecer un mercado de cannabis controlado por el gobierno (junto con disposiciones para regular el cultivo doméstico y el establecimiento de clubes sociales de cannabis), siendo la primera reforma nacional de este tipo en el mundo (véase [La regulación del cannabis alrededor del mundo](#), p.270). Otros desarrollos similares están en marcha por todo el mundo:

- La descriminalización de la posesión de cannabis es una postura cada vez más común,⁵ con múltiples jurisdicciones que ahora también incluyen disposiciones para clubes sociales de cannabis y cultivo doméstico (ver p.74 y p.77).
- Un amplio rango de iniciativas a niveles estatal o municipal están exhortando a los gobiernos nacionales a explorar modelos de regulación. Algunos ejemplos son los casos de la Ciudad de México,⁶ Copenhague, Dinamarca,⁷ los más de 20 municipios en Holanda que así lo solicitan,⁸ y la Columbia Británica en Canadá.⁹
- El debate se está abriendo y va ganando ímpetu a lo largo del planeta. Algunos ejemplos notables de países y regiones que actualmente piden

5 Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2013) **A quiet revolution: drug decriminalisation in practice across the globe**, Release. www.release.org.uk/sites/release.org.uk/files/pdf/publications/Release_Quiet_Revolution_2013.pdf.

6 Grillo, I., **North America's Largest City Moves to Legalize Pot**, TIME, 14/10/13. world.time.com/2013/10/14/north-americas-largest-city-moves-to-legalize-pot/.

7 Stanners, P., **Life after cannabis prohibition: The city announces its ambitions**, Copenhagen Post, 15/03/13. www.cphpost.dk/national/life-after-cannabis-prohibition-city-announces-its-ambitions.

8 Blickman, T., **Restrictive government cannabis policies are defied by local initiatives and court rulings**, Transnational institute, 04/10/13. www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation.

9 Cf. www.stoptheviolencebc.org y <http://sensiblebc.ca/>.

abrir un espacio político para el tema son: el Caribe,¹⁰ Sudáfrica,¹¹ India y Marruecos.¹²

La situación claramente evoluciona muy rápido, y en futuras actualizaciones de esta guía será necesario incorporar cualquier nueva lección aprendida. Reformas más amplias también están siendo discutidas en el escenario internacional, en la medida en la que otras naciones, particularmente en América Latina, hacen un llamado a acercamientos alternativos a la mera prohibición de todas las drogas. En una declaración conjunta en la Asamblea General de la ONU de 2012, los presidentes de Guatemala, Colombia y México formalmente exhortaron a la comunidad internacional a revisar el actual sistema de control de drogas y a “analizar todas las opciones disponibles, incluyendo las de regulación o medidas de mercado”. Como resultado, la ONU accedió a revisar el asunto en la Sesión Especial de la Asamblea General sobre drogas a realizarse en el 2016. El Secretario General de la Organización ha dado también su apoyo para la realización de este proceso, instando a los Estados miembros a: “aprovechar todas las oportunidades para establecer un debate amplio y abierto que considere todas las opciones.”¹³

Este cambio político de alto nivel también se vio reflejado en el innovador reporte del 2013 de la Organización de los Estados Americanos, que reconoce el impacto positivo de la despenalización de la posesión para el uso personal y el consumo de drogas y señala –en relación a la legalización del cannabis– que “tarde o temprano, decisiones en relación

10 Carribean 360, **High time CARICOM discuss legalising marijuana – Gonsalves**, 10/09/13. www.caribbean360.com/index.php/news/st_vincent_news/1012640.html#axzz2i43wED5H.

11 Dolley, C., **SA plan calls for study on legalising dagga**, IOL News, 06/08/13. www.iol.co.za/news/crime-courts/sa-plan-calls-for-study-on-legalising-dagga-1.1558530#.UmD_aBDM-Sp.

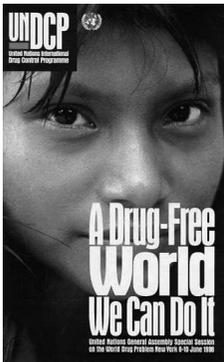
12 Karam, S., **The green shoots of recovery? Morocco considers the legalisation of marijuana cultivation**, The Independent, 29/07/13. www.independent.co.uk/news/world/africa/the-green-shoots-of-recovery-morocco-considers-the-legalisation-of-marijuana-cultivation-8737155.html.

13 Organización de las Naciones Unidas, **Secretary-General's remarks at special event on the International Day against Drug Abuse and illicit Trafficking** New York, 26/06/13. www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935.

a esta área deberán ser tomadas”.¹⁴ Más importante aún, el reporte marcó con credibilidad una ruta plausible a través de la cual la regulación del cannabis podía ser explorada tanto a nivel doméstico como en el marco de las Naciones Unidas¹⁵ (cf. *Las Convenciones de la ONU y el cannabis*, p.233).

Esta guía se necesita con urgencia, no sólo porque el debate sobre legislación y regulación se ha desplazado de los márgenes al centro político común, sino también porque se ha trasladado de las arenas teóricas a la realidad. Nosotros, en tanto que diseñadores de políticas, ciudadanos preocupados o defensores de la reforma de las política de drogas, tenemos la responsabilidad de cerciorarnos de que las cosas se hagan de la mejor manera posible y se logren las metas que todos estamos intentando alcanzar.

Metas y principios para una efectiva regulación del cannabis



Cartel de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre drogas en 1998

Tener metas y principios normativos claros es esencial tanto para desarrollar una política de drogas coherente como para evaluar su impacto y facilitar futuras enmiendas. Sin embargo, estos ingredientes, en muchas ocasiones, no han estado presentes ni en las políticas del cannabis, ni en las políticas de drogas en general, y las más de las veces han sido reemplazados por metas difusas como “enviar el mensaje correcto”, o definitivamente perdidos en un populismo “duro contra las drogas” del tipo: “Las drogas son malas y por lo tanto debemos combatir las”.

14 Organización de los Estado Americanos (2013) *The Drug Problem in the Americas*, p.104. www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf.

15 Organización de los Estados Americanos, op. cit.

Al momento de definir metas, a menudo se han reflejado las preocupaciones políticas e ideológicas de los prohibicionistas, dando como resultado una orientación excesivamente punitiva concentrada en atrapar y castigar a usuarios y proveedores o a reducir –o definitivamente eliminar– el uso de drogas (frecuentemente con referencias específicas a lograr un “mundo libre de drogas”). Es precisamente a esta meta principal a la que todas las demás han quedado históricamente subordinadas.¹⁶

El matiz moral también acecha campantemente en los debates sobre política de drogas. Un entendimiento simplista del uso ilícito de las drogas como fundamentalmente inmoral, o incluso “maligno”, provee para muchos todas las justificaciones necesarias para implementar una fuerte respuesta punitiva. Nosotros argumentamos que hay una distinción clave entre los juicios morales a las conductas individuales privadas y el diseño de leyes y políticas morales.¹⁷ Al final del día, nuestra meta es presentar y explorar un amplio rango de políticas y medidas que minimicen los daños potenciales y maximicen los beneficios asociados al cannabis, tanto en un nivel personal como a nivel social. Transform se ha referido a este enfoque pragmático como la “ética de la efectividad”.¹⁸

Para algunos, la regulación legal del cannabis puede parecer radical. Sin embargo, la evidencia legal e histórica demuestra que, de hecho, es la prohibición la que es una respuesta normativa radical. La regulación legal de la producción de drogas, de su suministro y uso, está mucho más en línea con las formas comúnmente aceptadas hoy en día para manejar riesgos sociales y de salud en casi todos los demás ámbitos de la vida. Entonces, más que ser radical, esta guía simplemente propone que extendamos los

16 Para otros individuos o grupos políticos, las metas de las políticas de drogas son aún diferentes – a menudo sirven a agendas políticas, populistas, geopolíticas, entre otras. Para una mayor discusión sobre el tema, véase: Rolles, S. et al (2013), **Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina**, Transform/MUCD. <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/terminando-la-guerra-contra-las-drogas-c%C3%B3mo-ganar-el-debate-en-am%C3%A9rica-latina>.

17 Ibid.

18 Rolles, S. (2009) **Después de la Guerra contra las Drogas: Una Propuesta para la Regulación**, Transform. <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/despu%C3%A9s-de-la-guerra-contra-las-drogas-una-propuesta-para-la-regulaci%C3%B3n>.

principios establecidos para el control de daños a un área en la que rara vez han sido aplicados. Los principios para la regulación efectiva señalados en la siguiente tabla han sido adaptados de aquellos que usa el gobierno de Nueva Zelanda, pero son a su vez similares a los usados por la mayoría de gobiernos, por lo que son un buen punto de partida para la discusión.

¿Cómo sabemos que los reglamentos son aptos para el propósito?¹⁹

Proporcionalidad

La carga de las reglas y su aplicación debe ser proporcional a los beneficios que se esperan como resultado. Otra forma de describir este principio es poner el énfasis en un marco regulatorio basado en los riesgos y la relación costo-beneficio y una toma de decisiones basada en el riesgo por parte de los reguladores. Esto incluye que un régimen sea eficaz y que cualquier cambio tenga beneficios que superen los costos de interrupción.

Certeza

El sistema regulatorio debe ser predecible para ofrecer seguridad a las entidades reguladas y ser coherente con las demás políticas (en este caso, por ejemplo, el alcohol y la regulación del tabaco). Sin embargo, no puede haber una tensión entre la seguridad y la flexibilidad.

Flexibilidad

Las entidades reguladas deben tener margen para adoptar enfoques innovadores y del menor costo para cumplir las obligaciones legales. Un régimen normativo es flexible si el enfoque normativo subyacente es de principios o está basado en el rendimiento, y las políticas y procedimientos están en su lugar para asegurar que se administra de forma flexible. Bajo este esquema, se deben utilizar medidas no reglamentarias, incluida la autorregulación, siempre que sea posible.

¹⁹ Adaptado de: Gobierno de Nueva Zelanda (2012) **The Best Practice Regulation Model: Principles and Assessments**, p.9. www.treasury.govt.nz/economy/regulation/bestpractice/bpregmodel-jul12.pdf.

Durabilidad

El principio de la durabilidad está estrechamente asociado con la flexibilidad, el sistema regulador tiene la capacidad de evolucionar para responder a nueva información y circunstancias cambiantes. La flexibilidad y la durabilidad pueden ser las dos caras de una misma moneda, un régimen que es flexible tiene más posibilidades de ser duradero siempre y cuando las condiciones estén dadas para que el régimen pueda “aprender”. Los indicadores de durabilidad son los sistemas de retroalimentación que se ponen en marcha para evaluar cómo el marco legal y político está funcionando en la práctica. Las decisiones se revisan con regularidad y cada vez que se disponga de nueva información y el régimen regulatorio es puesto al día con los cambios tecnológicos y la innovación externa.

Transparencia y rendición de cuentas

El desarrollo de normas y su aplicación deben ser transparentes. En esencia, los reguladores deben ser capaces de justificar sus decisiones y deben estar sujetos al escrutinio público. Este principio también incluye la no discriminación, la posibilidad de apelar y el sólido fundamento legal para la toma de decisiones.

Reguladores capaces

Significa que el regulador tiene a la gente y los sistemas necesarios para operar un régimen regulatorio eficiente y eficaz. Un indicador clave es la conducción de evaluaciones de capacidad de forma regular y sujeta a revisiones independientes.

Adecuada ponderación de los objetivos económicos

Los objetivos económicos tienen una ponderación adecuada en relación a otros objetivos específicos. Dichos objetivos podrían estar relacionados con la salud, la seguridad o la protección del medio ambiente o de los consumidores y la protección del inversor. En términos económicos, el régimen regulatorio deberá tener en cuenta los impactos en la competencia, la innovación, las exportaciones, los costos de cumplimiento y la apertura comercial y la inversión, entre otros.

Transform también ha explorado las metas específicas de la política de drogas de los últimos años,²⁰ y ha propuesto tomar en cuenta las siguientes seis metas clave para desarrollar una mejor política de cannabis:

- Proteger y mejorar la salud pública
- Reducir los crímenes relacionados con las políticas de drogas
- Mejorar la seguridad y el desarrollo
- Proteger a las y los jóvenes y a los grupos más vulnerables
- Proteger los Derechos Humanos y
- Maximizar la efectividad del gasto

Cada una de estas metas tiene a su vez una serie de sub-metas, muchas de las cuales serán exploradas en esta guía con más detalle. Con la intención de ser útil para el diseño de políticas y para la evaluación de su impacto, las metas aquí enunciadas requieren necesariamente de indicadores de desempeño relevantes y medibles.

Es importante mencionar que estas seis metas principales no están presentadas en ningún orden particular y que su jerarquización dependerá de las necesidades y prioridades de cada jurisdicción. Por ejemplo, reducir el impacto del cultivo ilegal de cannabis será prioritario en aquellas áreas ambientalmente sensibles, lo mismo que reducir las disparidades en la aplicación de justicia será de vital importancia ahí donde las asimetrías detectadas sean más graves.

Como se discutirá en la p.45, determinar el balance de prioridades en conflicto es un factor importante al momento de dar forma a cualquier marco regulatorio. Yendo más lejos, cualquier jurisdicción que introduzca una nueva infraestructura para la regulación del cannabis deberá, inevitablemente, trabajar dentro de un conjunto de limitaciones específicas. De manera general, los nuevos marcos regulatorios deberán:

20 Para una discusión más profunda, véanse las principales publicaciones de Transform en <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications>

- Cumplir con muchos de los requerimientos establecidos en el proceso que precedió a la instrumentación. Por ejemplo, las autoridades que implementaron los modelos regulatorios en los estados de Washington y Colorado en Estados Unidos estaban sujetas a la terminología de las iniciativas de votación que les subordinaban.
- Negociar el ambiente político y legal local. Por ejemplo, en Estados Unidos el cannabis continúa siendo ilegal a nivel federal, lo cual plantea restricciones importantes a las opciones regulatorias a nivel estatal –ningún tipo de producción o venta desde el estado es posible debido a que ésta requeriría de empleados del gobierno (estatal) que al hacer su trabajo estarían rompiendo leyes federales. En España, el modelo del club social de cannabis ha debido cumplir con los requisitos de las políticas de descriminalización domésticas (que requieren una producción y abastecimiento sin fines de lucro) y ha debido tener cuidado de no quebrantar compromisos con tratados de la ONU.
- Empatar con un amplio rango de leyes y regulaciones pre-existentes para otras drogas así como para productos y actividades de riesgo, tal y como sucede con las sustancias consideradas venenos, los medicamentos.
- Embonar con normas culturales y políticas. Por ejemplo, en Estados Unidos hay una mayor hostilidad hacia la intervención gubernamental en los mercados que en otros países.
- Ser económicamente realista. Si los requerimientos regulatorios son muy costosos para ser implementados el modelo podría no ser sustentable.
- Ser políticamente viable. Por ejemplo, la necesidad de mitigar la hostilidad del público, de oponentes políticos y de países vecinos ha dado forma al desarrollo del modelo uruguayo, uno mucho más restrictivo con alto control gubernamental.

Ahora bien, es importante aclarar que la regulación legal no es ni una solución mágica ni una panacea para resolver “el problema de las drogas”. Así pues, no eliminará el uso problemático o dañino de cannabis, ni tampoco desaparecerá por completo el mercado criminal. La prohibición no puede producir un mundo sin drogas de la misma forma que los modelos regulatorios no pueden producir un mundo sin riesgos o daños. La regulación legal busca reducir o eliminar los daños creados o exacerbados específicamente por el prohibicionismo y por los mercados ilícitos que éste genera. Por esta razón, es útil distinguir entre las metas de la reforma de la política de drogas (esencialmente la reducción o eliminación de los daños relacionados a la prohibición, en primera instancia la criminalización de los usuarios y el negocio criminal²¹) y las metas de una política de drogas efectiva en la era post-prohibición (minimizar los daños relacionados a la producción de drogas, abastecimiento y uso, así como maximizar la salud y la calidad de vida).

Los enfoques de una política post-prohibición para el cannabis serán fundamentalmente similares a las políticas para el alcohol, el tabaco y otras drogas; las metas políticas y las herramientas regulatorias son las mismas. Cada vez será más frecuente y prioritario incorporar al cannabis dentro del marco general de diseño de políticas de drogas en detrimento de una visión aislada o un tratamiento de tipo “caso especial”. El proceso en marcha para establecer modelos de regulación efectivos para los mercados de cannabis es el reflejo de los procesos de mejora de los modelos de regulación del alcohol y del tabaco –y por lo tanto es consistente y lógico abogar por ambos (véase la gráfica y la discusión de la p.32).

Para poder abordar de forma significativa los múltiples retos del abuso del cannabis u otras drogas, es preciso emprender una mejora de la educación en salud, la prevención, el tratamiento y la recuperación así como de las

21 Para consultar una consideración más detallada de los daños relacionados a estas políticas, véase www.countthecosts.org

condiciones de pobreza, inequidad, exclusión social y discriminación. Implementando modelos regulatorios basados en metas políticas y principios claros e integrales, removiendo obstáculos políticos e institucionales y liberando recursos para intervenciones sociales y de salud pública empíricamente comprobadas,

la regulación legal puede potencialmente crear un ambiente más propicio para lograr mejores resultados en el largo plazo.²² Luego entonces, la reforma en este sentido puede no sólo reducir los daños causados por la prohibición, sino también crear oportunidades y beneficios.

La presente guía se enfoca especialmente en las dimensiones de las políticas de regulación de mercados de cannabis. Si bien hay claras implicaciones y traslapes con temas de prevención, educación y tratamiento, estas áreas no se tratarán con detalle.

La prohibición no puede producir un mundo sin drogas de la misma forma que los modelos regulatorios no pueden producir un mundo sin riesgos o daños.

22 Revisar la sección 5 de Rolles, S. et al. (2013) **Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina**, Transform/MUCD, <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/terminando-la-guerra-contra-las-drogas-c%C3%B3mo-ganar-el-debate-en-am%C3%A9rica-latina>, y la próxima publicación **The benefits of ending the war on drugs** de Transform en 2014.

Un espectro de las opciones normativas disponibles

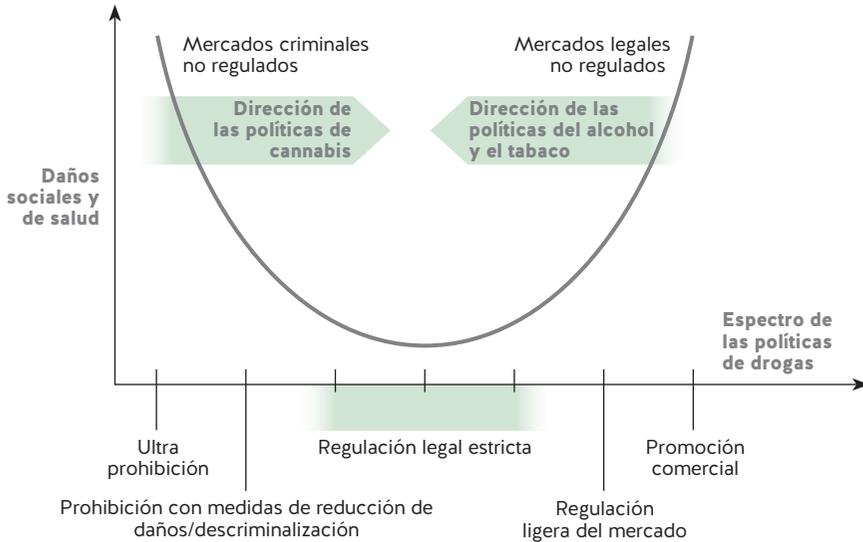


Figura 1

Como esta gráfica²³ y la tabla más adelante muestran, existe un espectro de marcos legales/políticos disponibles para la regulación de la producción, abastecimiento y uso de drogas psicoactivas con fines no medicinales. En uno de los extremos es posible ubicar a los mercados criminales creados por la prohibición absoluta y, conforme nos movemos sobre la curva, encontramos otros modelos que incluyen: prohibición menos punitiva, modelos de abastecimiento parcial/*de facto*/cuasi-legales, modelos de mercados legalmente regulados con diversos niveles de restricciones y mercados libres/comerciales, ubicados en el extremo contrario.

²³ Adaptada del concepto original de John Marks.

La pregunta es, ¿qué tipo de modelo de regulación logrará más efectivamente las metas políticas (o normativas) de una jurisdicción dada?

En ambos extremos de este espectro hay mercados no-regulados. Los modelos defendidos por esta guía se basan en la propuesta de que estas dos opciones están asociadas con costos sociales y de salud pública inaceptablemente altos debido a que, quienes están en control del negocio –legal o ilegal– encuentran en la generación de ganancias su principal motivación. Sin embargo, entre ambos extremos existe un amplio rango de opciones para regular legalmente los diferentes aspectos del mercado en formas que pueden minimizar los potenciales daños asociados con el uso del cannabis y sus mercados, al tiempo en que podrían maximizar sus potenciales beneficios.

Dada la realidad de una alta demanda sostenida de cannabis y la resiliencia del abastecimiento ilegal al momento de satisfacer dicha demanda, los modelos de mercados regulados que se encuentran en la parte central de este espectro serán los que mejor logren proveer los resultados deseados. Al contrario de la creencia de que este tipo de reforma es una “liberalización”, la regulación de los mercados de drogas es una posición pragmática que involucra la introducción de un estricto control gubernamental en un mercado en el que actualmente existe poco o ningún control.

Es interesante tomar nota de cómo muchos gobiernos que se resisten fuertemente a la legislación y la regulación del cannabis están, sin embargo, transitando hacia el centro de esta gráfica a través de la adopción de enfoques menos punitivos hacia las y los usuarios y las intervenciones de salud pública, o las alternativas al encarcelamiento basadas en el tratamiento médico. Esta postura de “prohibición suave”, por ejemplo, se está haciendo cada vez más prominente en la retórica del gobierno de Estados Unidos, el cual sostiene que representa el punto medio entre los “extremos” de la “legislación” y la “guerra contra las drogas”. Pero incluso si esta línea argumentativa se sostiene en una mala interpretación

de las posiciones reformistas haciendo uso de un número importante de argumentos falaces, lo importante es recalcar que hasta un movimiento retórico hacia el centro puede y debe ser visto como un cambio positivo... quizás pueda verse como un movimiento defensivo del régimen prohibicionista o tal vez se trate de un régimen que se prepara para la inevitable concesión a la lógica regulatoria en el futuro cercano.

Este forcejeo, respecto a quién ocupa el pragmático punto medio entre los defensores de la “prohibición más suave” y los defensores de una regulación pragmática, será una característica definitoria del debate en los próximos años. La realidad es que este debate indica cómo la mayoría de la gente involucrada está, de hecho, más cerca del centro –y de unos y otros– de lo que las polarizadas caricaturas que muchos de los debates mediáticos sugieren. Esperamos que esta guía pueda ser una herramienta útil para atraer a algunos de los que se encuentran del lado prohibicionista preguntando “si nos movemos hacia la regulación, ¿cómo crees que ésta debería de funcionar?”²⁴

En el pasado ya hemos sido testigos de interacciones de este tipo que concluyen con un “no se trata de si es posible, sino de cómo lograrlo”, como se vio en la respuesta del gobierno federal de Estados Unidos a las iniciativas de Washington y Colorado, otorgando efectivamente el permiso para preceder, siempre y cuando las regulaciones fuesen lo suficientemente estrictas (como, por ejemplo, garantizando que no hubiera venta a menores).²⁵ El surgimiento de organizaciones como “But What about the Children? Campaign” cuya meta es “proteger a las y los niños si se legaliza la marihuana”, también refleja este tipo de cambio en las formas de plantear el debate e interactuar entre las partes.

²⁴ La forma para vincularse constructivamente con oponentes en el debate se explora en la publicación de 2013 de Transform/MUCD’s **Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina**, disponible en línea en: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/terminando-la-guerra-contra-las-drogas-c%C3%B3mo-ganar-el-debate-en-am%C3%A9rica-latina>.

²⁵ Cole, J. M. (2013) **Memorandum for all United States Attorneys**, US Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf.

Regulación legal de los mercados de cannabis: ¿de qué se trata y de qué no se trata?

Históricamente, el debate en torno a las drogas ha estado caracterizado por un uso impreciso o inconsistente de los términos clave, llevando inevitablemente a malos entendidos y a la creación de mitos respecto a lo que verdaderamente se está defendiendo desde la reforma de la política de drogas. Para tener un claro entendimiento de lo que la regulación legal de los mercados de cannabis podría representar, es necesario empezar por aclarar un poco la terminología comúnmente usada para describir las opciones de la reforma en este sentido.

En gran parte del debate sobre política de drogas, el término “despenalización” es usado de manera intercambiable con “legalización” o “regulación legal”. Sin embargo, estos términos significan cosas muy distintas. Si bien no existe una definición legal estricta, la despenalización es generalmente entendida como una referencia a la remoción de sanciones criminales para ciertos delitos,²⁶ usualmente la posesión de pequeñas cantidades para uso personal. Sin embargo, el establecimiento de sanciones civiles o administrativas, como las multas, a menudo se mantiene. Así pues, la posesión de drogas continúa siendo un acto ilegal y punible, empero uno que ya no implica la apertura de un récord criminal. En contraste, cualquier forma de legislación y regulación necesariamente involucra la remoción de las sanciones de todo tipo –ya sea criminales o administrativas– para la producción, abastecimiento y posesión, siempre y cuando éstas tengan lugar dentro de los parámetros del marco regulatorio. Las actividades que ocurran fuera de dicho marco seguirían siendo sujetas a sanciones penales.

No hay ninguna distinción que deba hacerse entre la despenalización *de jure* y *de facto* o los sistemas de control de drogas legalmente regulados. De

²⁶ En Estados Unidos este término es muchas veces usado de manera más reducida para significar que ya no se iría a prisión por delito particular pero que dicho acto aún se considera una infracción criminal o un delito menor.

acuerdo con un modelo *de jure*, las políticas respectivas se instrumentan vía reformas específicas resguardadas por la ley. En un modelo *de facto*, las mismas políticas son puestas en práctica vía la no ejecución de las leyes criminales que técnicamente siguen vigentes. En Holanda, por ejemplo, la posesión y la venta al menudeo del cannabis siguen estando prohibidas por la ley, sin embargo, son *de facto* legales, puesto que son toleradas dentro del marco de los “cafés” de cannabis o “coffee shops”.

Finalmente, aunque se encuentran inherentemente relacionados, es útil diferenciar los términos “regulación legal” y “legalización”. La legalización es meramente un proceso –esencialmente, el de hacer legal algo ilegal– mientras que la regulación legal es el punto final de dicho proceso y se refiere al sistema de reglas que gobiernan el producto y las conductas en cuestión. Consecuentemente, simplemente hacer un llamado a la legalización del cannabis podría razonablemente crear una confusión y hacer pensar que se trata de una propuesta para la creación de mercados comerciales libres que, precisamente, Transform y la mayoría de los defensores de la reforma de política de drogas no apoyamos. Por ello, “mercados de cannabis legalmente regulados” o “legalización y regulación” son términos descriptivos mucho más útiles.

Resumen de los modelos de regulación del cannabis

- Es posible combinar estos modelos de políticas. Por ejemplo, Uruguay y Colorado tienen provisiones paralelas para el cultivo personal y, además, Uruguay también permite los clubes sociales de cannabis al igual que la producción y venta con licencias.
- Estos modelos están ordenados del más restrictivo al menos restrictivo.
- Dentro de cada modelo de política hay variaciones considerables en los detalles y características que esta tiene. Asimismo, existen diferencias en las formas de instrumentación y ejecución del marco jurídico en distintas jurisdicciones.

1 Prohibición de toda la producción, distribución y utilización

Las sanciones por violar cualquiera de las prohibiciones establecidas pueden variar dramáticamente entre multas, advertencias y detenciones formales –a través de acciones judiciales penales– y en casos extremos incluir incluso la pena de muerte por delitos relacionados al tráfico ilícito de drogas.

Ejemplos

- Este ha sido el sistema imperante en el mundo durante más de 50 años.

Pros

- Se argumenta que bajo la prohibición, la prevalencia del consumo se reduce o se contiene dada la combinación del efecto disuasorio y la disponibilidad restringida. Hay, sin embargo, poca evidencia para apoyar cualquiera de estas afirmaciones.

Contras

- Continuar la prohibición de cara a una demanda alta o en crecimiento conlleva costos financieros sustanciales en el sistema de justicia criminal.
- La prohibición crea y alimenta el mercado criminal y conlleva la criminalización masiva de las y los usuarios.
- Bajo este esquema, los gobiernos renuncian a cualquier habilidad para regular aspectos clave del mercado o generar ingresos fiscales.
- Millones de personas consumen productos no regulados de calidad y seguridad desconocidas.

2 Prohibición de la producción y la oferta, junto con la producción y la oferta legal para uso médico

Se mantiene la prohibición de la producción para uso recreativo pero la producción y el acceso para usos médicos es legal, por lo general bajo un modelo de prescripción regulada. Los productos disponibles van desde el cannabis herbal a las preparaciones de cannabis y extractos de cannabis (los productos sintéticos son más accesibles). Para más información sobre la regulación del cannabis medicinal, véase p.214.

Ejemplos

- 20 estados de Estados Unidos (y Washington D.C.),²⁷ Canadá, Holanda, República Checa, Israel y otros.

Pros

- Permite a los pacientes el acceso a los potenciales beneficios médicos del cannabis y los productos derivados.
- Facilita la investigación sobre los usos médicos que de otra manera puede ser obstaculizada.

Contras

- Igual que el modelo anterior.
- Potencial para la confusión y las tensiones entre los sistemas regulatorios médicos y no médicos, sobre todo mientras prohibiciones generales para el cannabis no médico permanezcan vigentes.

Los modelos de regulación médica inadecuada pueden:

- Crear potenciales fugas en el suministro no médico (visto como algo positivo por algunas personas).
- Conducir a consejos médicos cuestionables y un pobre control de calidad para los productos de cannabis medicinal.

²⁷ Actualizaciones en el número de estados que han legalizado la marihuana para uso médico están disponibles aquí: medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881.

3 Prohibición de la producción y suministro con despenalización de la portación para consumo personal

Mantiene la prohibición de la producción y el suministro pero elimina las sanciones penales para la posesión de pequeñas cantidades para uso personal. Los umbrales para la posesión personal varían, al igual que las sanciones no penales, mismas que suelen incluir la confiscación, las multas, las referencias a tratamiento y otras sanciones. La política puede ser *de facto* o *de jure*.

Ejemplos

- 16 estados de Estados Unidos,²⁸ varios países latinoamericanos,²⁹ y europeos³⁰ (algunos sólo en relación al cannabis, algunos en relación a todas las drogas) y otros alrededor del mundo³¹

Pros

- Reduce los costos del sistema de justicia criminal.
- Elimina el estigma de criminalidad de las y los usuarios.
- Puede facilitar intervenciones de salud pública redirigiendo los gastos de sistema de justicia y eliminando la barrera que previene a las y los usuarios de buscar ayuda.

Contras

- No soluciona los daños asociados con el mercado criminal y puede, potencialmente, facilitar algunas formas de criminalidad vinculadas a los mercados ilícitos.
- Si se implementa de manera inadecuada, puede llevar a más personas en contacto con los sistemas de justicia criminal (particularmente cuando los presupuestos de aplicación de la ley se vinculan con ingresos fiscales procedentes de multas).
- Las sanciones no criminales aún pueden ser desproporcionadas. El no pagar una multa puede traducirse en una sanción criminal, particularmente para poblaciones de bajos recursos, lo cual puede potencialmente exacerbar disparidades raciales o de clase en la aplicación y refuerzo de la ley.

²⁸ Las definiciones de la descriminalización varían – para más detalles de estados individuales, véase: <http://norml.org/aboutmarijuana/item/states-that-have-decriminalized>.

²⁹ Para revisar las actualizaciones, véase: www.druglawreform.info/en/country-information.

³⁰ Para revisar las actualizaciones, véase: www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html.

³¹ Para revisar un resumen integral, véase: Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2013) **A quiet revolution: drug decriminalisation in practice across the globe**. Release. http://www.release.org.uk/sites/release.org.uk/files/pdf/publications/Release_Quiet_Revolution_2013.pdf.

4 Prohibición de la producción y suministro con la despenalización de la posesión para consumo personal y algunas ventas al por menor

Modelo similar al anterior pero con despenalización y concesión de licencias para la venta al por menor y/o con existencia de locales para la venta y el consumo. El abastecimiento a los puntos de venta sigue siendo ilegal.

Ejemplos

- El modelo holandés de “coffee shops” y algunos modelos informales localizados en ciudades europeas, Australia y Asia Oriental.

Pros

- Reduce ventas en el mercado ilícito y los problemas relacionados.
- Permite la regulación de los puntos de venta y proveedores.
- Permite una regulación limitada de los productos.
- Genera ingresos fiscales producto de las ganancias y los ingresos del personal (aunque no de los impuestos de ventas sobre los productos).
- Separa a los consumidores de cannabis del mercado ilícito de drogas de mayor riesgo.

Contras

- El problema de la “puerta de atrás” –la producción y el abastecimiento de los “cafés”– sigue llevándose a cabo en gran medida a través de mercados ilícitos y por lo tanto muchos de los problemas asociados con la criminalidad del mercado persisten.
- Incapacidad para fijar impuestos en productos que permanecen nominalmente ilegales.
- Incoherencias entre la legislación y la política, tanto en la práctica como en la enunciación de sus objetivos.

5 Prohibición de la producción y suministro con despenalización de cultivo personal de cannabis a pequeña escala y clubes sociales

Extiende la despenalización de la posesión personal para tolerar el cultivo personal de plantas de cannabis para uso personal, por lo general con un número máximo permitido (típicamente entre 1 y 10 plantas). También ha dado como resultado cooperativas de cannabis o “clubes sociales de cannabis”, en los que grupos de usuarios delegan su “cantidad permitida” a una organización no lucrativa autorregulada de marco cooperativo (ver p.74).

Examples

- El cultivo personal es tolerado o permitido en Bélgica, España, Holanda, Uruguay y Suiza y el cultivo personal de cannabis y los clubes sociales son permitidos en España.

Pros

- Reduce el tamaño del negocio ilícito y los daños asociados a él.
- Reduce la necesidad de algunos usuarios de interactuar con el mercado ilícito.

Contras

- Dificultad para hacer cumplir la regulación del cultivo personal.
- Los modelos actuales de los clubes sociales de cannabis carecen de bases legales o de un marco regulatorio legislado para garantizar la mejor práctica posible.
- A medida que el modelo de club social de cannabis se expande, mantener un *ethos* sin fines de lucro y una autorregulación efectiva se vuelve cada vez más difícil en ausencia de controles formales.
- Algunos ingresos fiscales pueden perderse con el cultivo en casa.
- Restringen el acceso a los que tienen instalaciones de cultivo o redes sociales especiales, por lo que pueden discriminar a ciertas poblaciones marginadas.

6 Producción y suministro regulados legalmente en su totalidad bajo el monopolio del gobierno

La producción y el suministro están legalizados y regulados, pero todos los aspectos del mercado se establecen como un monopolio del gobierno impidiendo a los actores comerciales entrar en el mercado legal.

Ejemplos

- Los monopolios gubernamentales sobre el alcohol –como aquel del gobierno de Rusia para el caso del vodka hasta 1992– sentaron un precedente.
- El gobierno chino mantiene un monopolio virtual de producción/venta del tabaco.
- La mayoría de los ejemplos restantes en relación al alcohol y el tabaco sólo suponen un monopolio del gobierno en algunas partes del mercado (véase abajo).

Pros

- Permite la regulación de los puntos de venta y expendedores.
- Permite la regulación limitada de productos.
- Genera ingresos fiscales de las ganancias y los ingresos de los funcionarios (aunque no a partir de impuestos sobre las ventas de los productos).
- Separa a los consumidores de cannabis del mercado ilícito de drogas de mayor riesgo.

Contras

- Los beneficios generados por los monopolios estatales tienen el potencial de distorsionar las prioridades.
- Potencial de distorsiones del mercado y consecuencias negativas si los modelos son demasiado restrictivos o no satisfacen adecuadamente la demanda (ya sea en términos de cantidad producida o gama de productos disponibles).
- Requiere acciones coercitivas contra cualquier mercado que no sea parte del monopolio que pudiera emerger.

7 Producción legal regulada y abastecimiento para so no médico con una mezcla de elementos de monopolio comercial y gubernamental

Mercado comercial legal y regulado, pero con un monopolio del gobierno sobre ciertos elementos del mercado, más probablemente en la fase minorista.

Ejemplos

- Modelos de control del alcohol³² y del tabaco.
- Uruguay y su regulación legal de cannabis.
- El modelo Borland de los “Mercados Regulados” (ver p.65)

Pros

- Beneficios potenciales de actividad comercial y competencia en algunos sectores del mercado.
- Permite al gobierno mantener un control completo sobre los aspectos del mercado en el que se identifican los riesgos particulares, y mitigar los problemas relacionados a la comercialización excesiva.
- Genera ingresos públicos procedentes de los impuestos.

Contras

- Para los elementos de monopolio, ver los problemas señalados en el apartado anterior.
- Riesgo de comercialización excesiva donde se permite la competencia.
- Riesgo de problemas relacionados con la presión de la industria comercial.

³² Algunos ejemplos son: “Systembolaget” en Suecia, “Alko” en Finlandia, en Islandia y en Noruega, “SAQ” en Quebec, Canadá, y “LCBO” en Ontario, Canadá.

8 Producción legal regulada y abastecimiento para uso no médico productores con licencia y/o vendedores con licencia

Modelo de mercado comercial regulado comparable a los muchos que ya existen para el alcohol y el tabaco. Los detalles respecto a la concesión de licencias y el marco regulatorio puede variar mucho en función de los controles sobre los productos, los vendedores, los puntos de venta, el *marketing* y el acceso a los mercados.

Ejemplos

- Varios regímenes de control del alcohol y del tabaco.
- Los modelos de regulación de cannabis de Colorado y de Washington.

Pros

- Permite beneficios potenciales de actividad comercial.
- Mantiene la capacidad del gobierno para intervenir en aspectos clave del mercado y reduce problemas relacionados con los riesgos de exceso de comercialización.
- La tributación permite un grado de control del gobierno sobre los precios, así como la generación de ingresos.

Contras

- Riesgo de exceso de comercialización si la regulación de las ventas al por menor y el *marketing* es inadecuada.
- Riesgo de problemas relacionados con el exceso de comercialización y el cabildo de la industria comercial.

9 Modelo de libre mercado

Mercado legal poco regulado o “modelo de supermercado” en el que los productos están sujetos sólo a las normas básicas de negociación y los controles de productos similares a los que existen para alimentos o bebidas. Los vendedores pueden proporcionar un grado de autorregulación adicional.

Ejemplos

- Regulación de los productos con cafeína.

Pros

- Costos mínimos de regulación.
- Interferencia gubernamental mínima contra libertades comerciales.
- Es probable que la competencia baje los precios para los consumidores.

Contras

- Se basa en la autorregulación de los proveedores. La experiencia con los mercados no regulados de alcohol y tabaco sugiere que es poco probable que las entidades motivadas en generar ganancias actúen de forma tal que se tomen en cuenta los intereses de la salud pública y el bienestar general.
- Aumenta el riesgo de sobre-comercialización y el surgimiento de grandes industrias parecidas a la tabacalera.
- La baja de precios y el *marketing* no regulado pueden ocasionar un incremento en el consumo irresponsable.

Aprendizajes obtenidos de los éxitos y fracasos de la regulación del alcohol y el tabaco

El alcohol y el tabaco son las drogas legales más usadas,³³ y las respuestas políticas a lo largo y ancho del mundo varían de la prohibición absoluta, a través de diversos modelos de regulación, hasta los mercados libres no regulados. Como resultado, estos ejemplos nos ofrecen invaluable lecciones para desarrollar modelos de regulación del cannabis más efectivos, tema recurrente a lo largo de esta guía.

Si bien existen similitudes clave, también hay importantes diferencias entre alcohol, tabaco y cannabis, tanto en sus efectos y riesgos como en la forma en que son consumidos y la evidencia que apoya intervenciones políticas actuales y propuestas. Sin embargo, éstas valen poco cuando se busca aplicar las lecciones aprendidas de la regulación de estas drogas. Una distinción importante entre la reforma de las políticas de drogas hoy ilegales y la regulación legal del alcohol y el tabaco es que el diseño y desarrollo de las políticas tiene un punto de partida muy diferente.

Un problema recurrente en la literatura sobre las políticas de alcohol y tabaco es el conflicto entre las instituciones de salud pública e industrias tabacaleras y alcoholeras. Esto ha despertado preocupación respecto a la política del cannabis y la regulación legal. Los productores y abastecedores comerciales de alcohol y tabaco son emprendedores que buscan procurarse las mejores ganancias posibles y que ven sus respectivos mercados desde un punto comercial y no desde una perspectiva de salud pública, particularmente porque ellos rara vez afrontan los costos secundarios del uso problemático de alcohol o tabaco.³⁴

33 Al margen de la cafeína.

34 El Acuerdo Maestro del Tabaco de 1998 en Estados Unidos es ejemplo de ello: http://en.wikipedia.org/wiki/Tobacco_Master_Settlement_Agreement.

Naturalmente, su motivación principal –y su deber legal fiduciario en muchos países– es generar los mayores beneficios económicos posibles. Esto se logra al maximizar el consumo, tanto en términos de población total de consumidores como en términos *per capita*, y al fomentar la iniciación de nuevos usuarios. Los problemas de salud pública sólo se convierten en una preocupación cuando afectan o amenazan los niveles de ventas, por lo que invariablemente se convierten en una cuestión secundaria frente a la meta prioritaria de maximizar las ganancias.

Ambas industrias han procurado no conceder más que el mínimo control posible a los reguladores. La situación con el tabaco ha cambiado de manera significativa en algunos países, aunque no así el caso del alcohol. Así pues, para el alcohol y el tabaco, los responsables políticos están tratando de llevar a cabo una estrategia de replanteamiento de los marcos regulatorios adecuados u óptimos en mercados comerciales legales ya establecidos y culturalmente embebidos (acción titánica que se enfrenta contra la resistencia de grupos de presión comercial a gran escala y bien organizados).

De manera opuesta para la mayoría de las jurisdicciones, el caso del cannabis supone una hoja en blanco. Es decir, la oportunidad de aprender de los errores del pasado y reemplazar los mercados criminales con modelos de regulación que se basen en los principios de la salud pública y el bienestar, desde el inicio. Lo anterior sin la existencia de una industria comercial legal de gran escala que se resista a la reforma. Evidentemente habrá excepciones, la más obvia siendo los Estados Unidos donde ya existen mercados de cannabis medicinal que, aunque a veces han tenido que dar la bienvenida a la regulación como una necesidad para su supervivencia, en ocasiones se han opuesto a ella cuando amenaza sus intereses comerciales.

En [Figura 1](#) (p.32), las recientes reformas de regulación del alcohol y el tabaco significan un movimiento que se aleja del extremo de los mercados más comerciales del espectro (a la derecha del eje x) y se acerca

hacia los modelos de regulación óptimos en el centro. Por tanto, es del todo coherente hacer un llamado para una mejor o mayor regulación del alcohol y el tabaco así como a la legalización y regulación del cannabis (y/o de ciertas otras drogas actualmente ilegales). Se trata simplemente de la aplicación de los mismos principios de salud pública y reducción de daños llevados a todas las drogas, con su respectivo nivel de regulación. Esta convergencia en los planteamientos reguladores o “cierre de la brecha regulatoria” entre el cannabis, el alcohol y el tabaco ya está en marcha, y sin duda será un tema definitorio del discurso de las políticas de drogas en los próximos años.

Hacer el balance correcto

Un tema clave para salir de esta discusión es el de los conflictos de prioridades que a menudo surgen conforme se toman decisiones en el desarrollo e instrumentación de un modelo de regulación del cannabis. En particular, la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre los intereses del comercio (que busca el aumento de ganancias y, por lo tanto, tiende a equivocarse promoviendo el uso) y la regulación basada en principios de salud pública (que busca minimizar los daños y, por lo tanto, tiende a equivocarse intentando reducir el uso).

Esta tensión necesitará ser tratada durante la formulación de cualquier modelo de regulación del cannabis con un grado general de intervención gubernamental en los mercados, al igual que con cuestiones como la concesión de licencias, los precios y los impuestos. Todos estos aspectos requerirán negociación y compromiso. Si el modelo es demasiado restrictivo –por ejemplo, si los precios son muy altos o los productos no están lo suficientemente disponibles cuando se busquen– la demanda no se cumplirá vía los canales legales adecuados y aumentarán las oportunidades para el crecimiento de un mercado ilegal paralelo. Por otro lado, si el modelo no es lo suficientemente restrictivo, la comercialización podría conducir a un aumento significativo de los niveles de consumo y

las oportunidades para intervenir en el mercado y minimizar los daños potenciales pueden ser limitadas o, directamente, inexistentes. Tales fallas regulatorias son propensas a tener las peores consecuencias para los sujetos más vulnerables en la sociedad.

Un ejemplo conocido de las tensiones entre prioridades comerciales y de salud pública y el nivel de restricción, es proporcionado por los precios del tabaco y las políticas fiscales. La evidencia muestra que un aumento de los precios puede ayudar a reducir el consumo, sobre todo entre las y los más jóvenes. Al mismo tiempo, sin embargo, el aumento de los precios también incentiva el contrabando de tabaco y la falsificación, que evita impuestos y socava las ventas de minoristas legítimos.

Existe la posibilidad, de hecho la probabilidad, de que los modelos de regulación de cannabis sean sustancialmente más restrictivos que los que existen actualmente para el alcohol y el tabaco. Este es ya el caso en Washington y Colorado (en parte debido a que sus iniciativas son “islas” reformistas en medio de un mar de estados prohibicionistas vecinos) y aún más en Uruguay. Algunas personas pueden pensar que esto es de alguna forma “injusto”, especialmente dados los riesgos a la salud asociados a estas tres drogas, pero es más útil ver la regulación del cannabis como una oportunidad para demostrar una mejor puesta en práctica del control de drogas. Si un acercamiento a la regulación del cannabis basado en evidencia y orientado a la salud pública demuestra ser efectivo, quizá sea posible tener un efecto de rebote positivo que informe y acelere mejoras en el control del alcohol y el tabaco.

Evidentemente, no existe una solución perfecta a una situación como esta, es cuestión de equilibrar las prioridades, ver lo que funciona, mantenerse flexible y hacer elecciones responsables e informadas con base en una evaluación racional y permanente de los costos y beneficios. Sin embargo, para reiterar: la historia de la lucha contra el tabaco y el alcohol sugiere que es, al menos inicialmente, sabio errar por el lado de ser demasiado

restrictivos, en lugar de enfrentar una lucha para endurecer una regulación inadecuada después de que ésta ya se ha aplicado e incrustado.

Avanzar con todo lo que sabemos y todo lo que no sabemos

Si bien hay lecciones vitales que se pueden extraer de las experiencias con el control del alcohol y del tabaco, así como un creciente cuerpo de evidencia sobre las innovaciones políticas de cannabis en todo el mundo, sigue habiendo una gran cantidad de cosas que no sabemos acerca de la regulación del cannabis. La propuesta de desarrollar un modelo regulatorio completamente funcional –que para la mayoría de las jurisdicciones significaría partir de cero– es prácticamente inusual en la política social y aún más en la política de drogas. Cualquier innovación política es intrínsecamente impredecible en cierto grado y conlleva riesgos, pero por lo que hemos visto, podemos anticipar razonablemente y mitigar casi todos estos riesgos. Como en el desarrollo de cualquier política pública, el progreso debe involucrar experimentación informada, evaluación y voluntad de ser flexible para responder de manera inteligente a los éxitos y los fracasos.

Como hemos comentado, el riesgo más evidente es el de la comercialización excesiva y el debilitamiento de los objetivos de salud pública debido a actividades comerciales motivadas por el lucro. Esta observación es la base de gran parte del pensamiento reflejado en esta guía, y no ofrecemos ninguna disculpa respecto a la ausencia de los intereses privados en nuestra lista de prioridades. Creemos que la política de drogas debe servir a los intereses de la

Si hay un mensaje que los responsables políticos deberían tomar de esta guía es el de asegurarse que el control regulatorio y procesos de toma de decisión permanezca bajo las autoridades de salud pública, no entre empresarios o quienes los representan.

salud y bienestar públicos, no a los negocios privados. Si ambos pueden complementarse entre sí, que así sea. Pero si hay un mensaje que los responsables políticos deberían tomar de esta guía es el de asegurarse que el control regulatorio y de los procesos de toma de decisión permanezca bajo las autoridades de salud pública, no entre empresarios o quienes los representan.

No existen soluciones perfectas y siempre habrá retos por enfrentar, seguramente cada vez más importantes según los cambios en el tiempo del entorno político. Sin embargo, la reforma de la política de drogas es también una oportunidad única para establecer los estándares de un nuevo paradigma en materia de drogas a medida que emergemos de los fracasos prácticos e ideológicos de la era prohibicionista.

Conclusiones y recomendaciones clave

- Existe la necesidad de buscar un balance entre la urgencia de instrumentar reformas y los riesgos de moverse precipitadamente. Los pasos hacia adelante que cada jurisdicción tome dependerán de la naturaleza del mercado existente, los marcos de política y el entorno social y político. Los primeros en adoptar modelos de regulación legal enfrentarán, sin duda, diferentes retos a los que la adopten después. No existe un enfoque de talla única para todos y no hay soluciones mágicas.
- Las autoridades relevantes deberán establecer una comisión independiente de expertos locales e internacionales para identificar las problemáticas clave y poder hacer recomendaciones amplias sobre la reforma de la política del cannabis. Los expertos deberán provenir de una amplia gama de campos incluyendo: la salud pública, la política de drogas, el derecho local e internacional, la producción legal de cannabis, la agricultura, la ciencia del medio ambiente y el monitoreo y la evaluación. Este panel puede entonces convertirse en un grupo

de trabajo específico para supervisar y hacer recomendaciones sobre políticas concretas y su instrumentación.

- Se deben establecer indicadores de rendimiento para todos los aspectos del mercado y su funcionamiento. El monitoreo del impacto y la evaluación deben tener suficientes recursos y, sobre todo, deben estar insertos dentro del marco regulatorio desde el principio. Los mayores impactos, tales como los cambios en la prevalencia o los patrones del uso de cannabis (sobre todo entre las y los jóvenes), los niveles de crimen y los egresos e ingresos públicos también deben ser evaluados constantemente. Este monitoreo debe usarse para asegurar que las políticas –y en particular cualquier cambio en ellas– estarán sujetas a revisiones constantes, y que existe la flexibilidad y la voluntad necesarias para adaptar las posturas según se presente evidencia nueva.
- Deberá existir la suficiente capacidad institucional para asegurar el cumplimiento de los marcos regulatorios desde el momento en el que sean establecidos. Esto requerirá de un personal con buena formación y experiencia, así como de capacidad de gestión y de supervisión y suficiente presupuesto para las agencias reguladoras. Teniendo en cuenta todas las áreas que la regulación del cannabis va a tocar, será necesario, ya sea que un organismo ya existente coordine a todos los departamentos gubernamentales afectados o que se cree un nuevo órgano de coordinación.
- Hay una serie de reformas que pueden ser llevadas a cabo dentro de los parámetros existentes de las convenciones internacionales –incluyendo la despenalización de la posesión para uso personal y el uso con provisiones para el cultivo en casa y los clubes sociales de cannabis (véanse la p.77 y la p.74). Tales medidas pueden instrumentarse con relativa facilidad, e incluso si sus efectos positivos son más modestos, demuestran una voluntad política de aceptar la reforma, no llevan a costas una carga regulatoria significativa y son apoyadas por una base creciente de pruebas útiles.

- Cuando una jurisdicción está dispuesta o es capaz de negociar los obstáculos existentes del derecho internacional (véase [Las Convenciones de la ONU y el cannabis](#), p.233), la prioridad desde el principio debe ser la satisfacción de la demanda que ya existe por parte de adultos. Eso significa un mercado legal que refleja aproximadamente al mercado ilegal existente en términos de gama de productos, precio y disponibilidad. Un buen nivel de intervención del gobierno y control del mercado para asegurarse que esto sea posible es un requisito mínimo. Cualquier desviación a gran escala de este modelo probablemente tendrá impactos potencialmente negativos e impredecibles. Los cambios en el mercado, por cualquier razón, se deben introducir de forma incremental y estrechamente evaluada.
- En un principio es mejor inclinarse hacia el lado de los modelos más restrictivos y con mayor grado de control gubernamental, para después moverse hacia delante sobre las bases de una cuidadosa evaluación. Esto con el objetivo de pasar a modelos menos restrictivos o intervencionistas una vez que las nuevas normas y controles sociales alrededor de los mercados legales de cannabis hayan sido establecidos. Desde una perspectiva pragmática y política, esto es preferible a la situación inversa que implica la necesidad de introducir retroactivamente controles más estrictos debido a una inadecuada regulación inicial.
- Para las jurisdicciones en las que no existe un mercado ilícito de cannabis sofisticado, no hay ninguna urgencia para introducir desde el inicio un menú extenso de productos de cannabis o servicios relacionados. Es mejor optar por la venta al por menor de un rango relativamente limitado de productos de calidad controlada que aproximadamente reflejen el mercado ilícito actual. Se deberá considerar la posibilidad de un mercado más diverso que consiste en concentrados, comestibles y lugares de consumo una vez que el mercado base al por menor haya sido puesto en marcha y evaluado. Los comestibles son

fáciles de preparar en casa y el auto-cultivo y los clubes sociales de cannabis pueden satisfacer la demanda más especializada.

- Debe establecerse desde un principio un enfoque particular a los controles restrictivos en la compra al menudeo, con la meta principal de satisfacer la demanda en una forma que no propicie el uso, pero que no sea tan limitante que genere oportunidades para el surgimiento de negocios ilícitos paralelos. Los sitios de venta deben ser funcionales pero no deben ser intimidantes, en ese sentido, las farmacias ofrecen un modelo muy útil. Los sitios de consumo necesitan ser agradables y dar una sensación de bienvenida a los usuarios aunque se pueden establecer controles específicos sobre la apariencia y los letreros externos, así como en el punto de venta al interior del local.
- En los casos en los que sea posible política y legalmente, la prohibición del *marketing*, publicidad, identidad de marca y patrocinio deberá ser el punto de partida predeterminado de cualquier régimen de regulación –y éste deberá complementarse con medidas de prevención y educación destinadas a frenar los posibles aumentos en el uso. Cuando una prohibición total no sea viable, las restricciones a este tipo de actividades deberán ser tan rigurosas como sea posible.
- Se puede requerir un control gubernamental más intenso o, inclusive, control gubernamental directo o la participación directa del gobierno en la operación de la cadena productiva, para las ventas al menudeo. Esto con el objetivo de eliminar o restringir incentivos comerciales para aumentar o iniciar el uso del cannabis. Puede también ayudar el limitar la escala de negocios individuales para prevenir el surgimiento de intereses comerciales demasiado poderosos que tengan la capacidad de distorsionar las prioridades políticas.
- El movimiento hacia una regulación cada vez más efectiva del cannabis debe ser parte de un proceso más amplio de reforma de los parámetros existentes con respecto a otras drogas, tanto legales como ilegales. Esto

probablemente signifique una mayor regulación de los mercados del alcohol y del tabaco en la medida en la que surja un mayor consenso respecto a lo que constituye una regulación óptima. La lógica para regular el cannabis necesariamente deberá ser aplicada en el futuro a otras sustancias actualmente ilegales, un tema que no debe ser evadido o evitado.

Detalles prácticos de la regulación legal

a Producción

Retos

- Garantizar la calidad del producto mediante la realización de pruebas, haciendo evaluaciones y monitoreando los procesos de producción.
- Garantizar la seguridad de los procesos de producción para evitar fugas hacia mercados ilícitos no regulados.
- Gestionar la actividad comercial y los vínculos entre los productores y el resto de la cadena de abastecimiento.

Análisis

- Existe un amplio rango de modelos de producción legales y cuasi-legales que operan en varias escalas y de los que se pueden aprender lecciones importantes.
- Los riesgos asociados a la sobre-comercialización son una preocupación a nivel de la producción, por lo que los productores deben ser incluidos en los controles de *marketing* que se establezcan para evitar la promoción del uso.

- Los límites de producción pueden ayudar a minimizar el riesgo de desviación al mercado ilícito y pueden prevenir el surgimiento de productores comerciales demasiado grandes y con un excesivo poder de presión.
- El cultivo en casa para uso personal es difícil de regular y vigilar, sin embargo, las experiencias al respecto sugieren que es poco probable que éste se convierta en un reto significativo. La mayoría de los usuarios optarán por aprovechar la practicidad de tener acceso al abastecimiento vía puntos de venta.
- La regulación del cultivo en casa debería tener como objetivo la prevención de ventas sin licencia y con fines de lucro, así como la prevención del acceso a la cosecha por parte de menores de edad.
- Los clubes sociales de cannabis representan un modelo de producción y abastecimiento legal y de pequeña escala que se ha demostrado puede funcionar sin problemas.
- Además, estos clubes sociales de cannabis nos aportan lecciones importantes que pueden ayudarnos a desarrollar modelos regulatorios futuros y, puesto a que no violentan los tratados de Naciones Unidas, pueden ser un modelo de transición útil a implementar antes de introducir sistemas de producción legal más formales. Sin embargo, es importante decir que dichos clubes también pueden operar paralelamente con sistemas de producción regulada más formales.
- La expansión del cultivo local en jurisdicciones que hayan optado por la legalización y la regulación legal tendrá un fuerte impacto en las regiones tradicionalmente productoras y sus economías. De la misma forma que se reducirá la criminalidad y la corrupción, inevitablemente también se reducirán las ganancias y las oportunidades económicas de poblaciones ya de por sí marginalizadas.

Recomendaciones

- Es posible asegurar el control de la calidad y la seguridad de los sistemas de producción mediante la instrumentación de medidas que ya existen en varios países que cuentan con mercados de cannabis medicinal.
- Se deben utilizar sistemas de vigilancia que monitoreen el cannabis “de la semilla a la venta” para poder identificar cualquier fuga.
- La producción por agentes privados puede ser mejor gestionada cuando a dichas compañías se les permita producir la droga para que ésta sea vendida, de forma separada, en puntos de venta estrictamente regulados de los que no son propietarias.
- Los clubes sociales de cannabis deben promocionarse como modelos combinados de producción y abastecimiento a pequeña escala –misma que es posible gracias a sus políticas de membresía y de venta sin fines de lucro.
- El auto-cultivo para consumo personal debe estar sujeto a restricciones de edad y a límites de producción. Sin embargo, debido a los problemas inherentes asociados al control policial sobre el mismo, estos requerimientos actuarán más como una influencia moderadora que como herramientas de control estricto.
- No podemos olvidar los impactos que las reformas sobre el cannabis tienen para el desarrollo en las regiones de producción tradicional. Debemos preguntarnos cómo minimizar los impactos negativos, particularmente cuando éstos sucedan en las regiones que se caracterizan por ser mercados de consumo.

Hoy en día existe un número significativo de negocios sólidamente establecidos dentro de los marcos legales internacionales que participan en la producción de drogas vegetales, incluyendo el cannabis para uso medicinal. La existencia de estos modelos ya en funcionamiento sugiere que, en el caso de la producción del cannabis para fines no médicos, lo más probable es que se requiriera sólo de la expansión y adaptación de controles regulatorios ya existentes y no del desarrollo de nuevas medidas.

Si bien la gestión de la producción de cannabis parece relativamente sencilla, todavía hay cuestiones importantes que se deben tener en cuenta para que la regulación legal sea eficaz. Al igual que con la producción de drogas farmacéuticas, los principales objetivos deben ser garantizar la calidad y la seguridad del cannabis que se produce, así como garantizar la seguridad de los sistemas de producción con el fin de limitar posibles fugas a mercados ilícitos. La regulación de cannabis existente para fines médicos y no médicos ofrece una serie de ejemplos interesantes de cómo estos objetivos pueden ser alcanzados –cada ejemplo con diversos grados de participación del gobierno y de éxito.

Actualmente, se están desarrollando e instrumentando otros modelos que nos proporcionarán también útiles lecciones adicionales. Aunque los detalles exactos de las técnicas de producción difieren claramente de acuerdo con las preparaciones de cannabis que se producen (resina, comestibles, etc.), las consideraciones fundamentales y recomendaciones aquí señaladas –que en su mayoría se basan en la experiencia de los modelos existentes de producción de la planta cannabis– siguen siendo aplicables.

Como se señaló anteriormente, a menudo habrá otras restricciones sobre qué marcos de regulación legal es posible aplicar en una determinada jurisdicción, en términos de lo que sea aceptable social, cultural, económica y políticamente. Por ejemplo, en Estados Unidos las tensiones actuales entre las iniciativas de legalización de cannabis a nivel estatal en Washington y Colorado y la prohibición a nivel federal provocaron que no haya sido posible establecer un modelo de producción de propiedad estatal (o de ventas al menudeo en menor escala), debido a que esto hubiese requerido, de manera efectiva, que los empleados estatales violaran la ley federal.

Licencias

La forma en que la producción de cannabis se habilita a través del otorgamiento de licencias, así como los mecanismos por los que la producción se liga al abastecimiento, son elementos fundamentales de cualquier marco regulatorio. Dependiendo del sistema de concesión de licencias en uso, la producción puede estar restringida a una sola empresa u organismo o a un número muy reducido de los mismos. De manera contraria, si el mecanismo en marcha así lo permite, ésta puede estar abierta a cualquier participante del mercado –siempre y cuando cumpla con ciertos criterios.

El proceso puesto en marcha en Colorado requirió (inicialmente al menos) que todo el cannabis que se vendiera para uso no medicinal debía ser cultivado de acuerdo con el modelo existente de producción de cannabis medicinal. Eso significó que durante el primer año de instrumentación del nuevo sistema regulatorio, las licencias de producción sólo se otorgaron a quienes ya participaban del sistema y podían abastecer la droga en ventas al menudeo. Este fenómeno, llamado “integración vertical”, resulta en un esquema donde vendedores y productores son parte de la misma compañía. También, de acuerdo con el modelo de cannabis medicinal, los puntos de venta habilitados deben producir al menos un 70% de sus ventas y no pueden vender más del 30% de lo que producen a otros establecimientos.

Esta vinculación entre la producción y el abastecimiento ha sido justificada como una operación que minimiza el número de transacciones en la cadena de abastecimiento, haciendo que sea más fácil rastrear al cannabis “de la semilla a la venta” y reducir el riesgo de fugas a mercados ilícitos. En realidad, dicho sistema aún requiere de transferencias entre productores y minoristas que deben ser monitoreadas, incluso si ambos son parte de la misma empresa.

La integración vertical permite que se desarrolle la actividad comercial privada, pero también (al menos en teoría) pone ciertos límites a la competencia y a la comercialización, favoreciendo a las empresas más grandes y mejor establecidas que cuentan con los recursos necesarios para gestionar la producción y el suministro.

Sin embargo, de acuerdo a experiencias como la de Colorado, en las que el estado actúa más como un regulador de la actividad empresarial privada, que como un participante en sí mismo, la integración vertical de la producción y el suministro puede resultar demasiado restrictiva y, por lo tanto, puede acarrear consecuencias negativas a largo plazo. Al darle preferencia a las economías de escala, una política de integración vertical corre el riesgo de crear una industria con un importante poder de *marketing* y cabildeo. Si bien es una buena idea tener una industria influyente que pueda defender, de manera competente, la necesidad de una regulación efectiva, no se debe permitir que la capacidad de presión de la industria alcance escalas tan grandes como para que debilite los controles de regulación estatal a fin de facilitar el incremento en las ganancias –tal y como se ha visto históricamente en los casos de las industrias de alcohol y tabaco.

Ilustrando este punto, podemos observar que una de las principales fuerzas promotoras detrás de la integración vertical en Colorado fue la propia industria del cannabis medicinal del estado. La lógica detrás de esto fue que, habiendo tenido que cumplir con la regla del 70/30 durante varios años, y ya habiendo invertido en los espacios para el cultivo y en el equipo necesario para establecer operaciones combinadas de producción y suministro, los productores de cannabis medicinal interesados en entrar en el mercado de cannabis recreativo no querían encontrarse con la competencia que supondrían los nuevos participantes quienes, además, entrarían al juego sin haber tenido que enfrentarse previamente a estos requisitos. Sin embargo, la medida de extender la regla del 70/30 logró más que el simple allanamiento del terreno de juego. De hecho, terminó por crear una mayor barrera para los nuevos participantes, dándole a las

compañías productoras de cannabis medicinal un año de ventaja para establecerse en el mercado.

En contraste directo con Colorado, las leyes de concesión de licencias en el estado de Washington se han establecido con la intención expresa de evitar un mercado concentrado dominado sólo por unos pocos jugadores de gran tamaño y relevancia. El estado ha instrumentado una grada con tres niveles para la concesión de licencias: producción, procesamiento y venta. Cualquier persona o negocio puede obtener un número máximo de tres licencias de producción y procesamiento, y los productores y procesadores no pueden obtener ninguna licencia de venta. A los licenciatarios con múltiples locaciones tampoco se les permite tener más del 33% de sus licencias en un condado determinado. Los contrastantes modelos de Washington y Colorado pueden sin lugar a dudas aportar importantes lecciones respecto a la mejor manera de avanzar.

También, en Holanda, la limitación de licencias y la separación de la producción y el abastecimiento son características importantes del modelo de regulación del cannabis del país. Una compañía privada, Bedrocan BV, es actualmente el único productor de cannabis con licencia,³⁵ mientras que la Oficina de Gobierno para el Cannabis Medicinal es su único comprador y tiene el monopolio del abastecimiento, distribuyendo el cannabis en las farmacias registradas.

La legislación de Uruguay también planteó un requisito similar de separación de producción y abastecimiento. Afirmó que las licencias de producción sólo debían ser concedidas a un puñado de empresas privadas que luego podrían vender el cannabis al gobierno como el único comprador (a un precio fijo) para ser puesto a disposición de los clientes finales a través del sistema de farmacias.

35 Esta es únicamente la situación actual; no existe un límite de productores especificado, y en el pasado existió un segundo productor.

Las experiencias hasta aquí mencionadas nos permiten concluir que cualquiera que sea el rango potencial de productores de cannabis permitido por un sistema de regulación dado, la concesión de licencias de producción debe llevarse a cabo de acuerdo a los procedimientos estándar utilizados en otras industrias. Estos suelen incluir, entre otros, inspecciones sanitarias y de seguridad a locales comerciales, el cumplimiento de todas las leyes relevantes y regulaciones ambientales y de crédito, así como verificación de antecedentes penales de los posibles licenciatarios. Con respecto a este último punto, claramente habrá un debate importante acerca de lo que debe o no debe impedir que una persona pueda obtener una licencia. Por ejemplo, en Estados Unidos la asimetría provocada por motivos de raza en detenciones relacionadas a delitos de drogas podría conducir a resultados igualmente injustos en el proceso de concesión de licencias en la industria del cannabis.

El “modelo de mercado regulado” Borland

El reciente debate sobre el fracaso histórico de las políticas de regulación de tabaco en materia de salud pública ha generado propuestas para el desarrollo de nuevos modelos de regulación que podrían aplicarse también al cannabis y otras drogas. El profesor Ron Borland ha propuesto lo que se conoce como el Modelo de Mercado Regulado (ver [Figura 2](#)), mismo que se basa en la suposición de que el tabaco para fumar no es un producto de consumo ordinario.

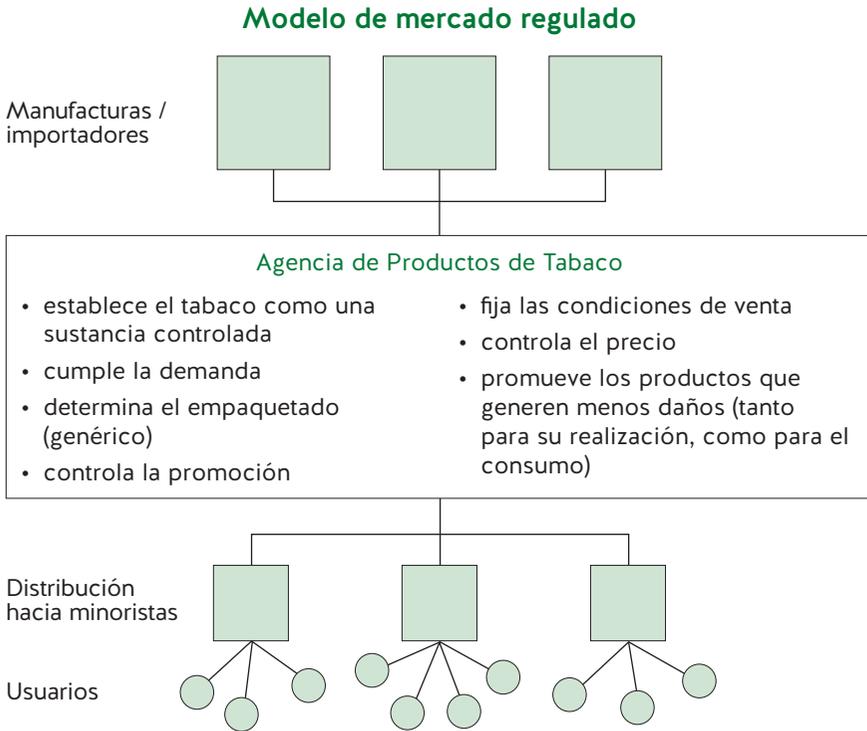
Incluso utilizado “correctamente”, el tabaco es altamente adictivo y significativamente perjudicial para la salud personal. De ello se desprende que cualquier *marketing* comercial, cuyo objetivo es aumentar el consumo de tabaco y por lo tanto la rentabilidad de la industria, inevitablemente conduce a incrementos inaceptables en daños a la salud.

Para responder a esta realidad, el modelo propuesto mantendría el acceso legal a los adultos pero eliminaría los incentivos para que las compañías promovieran su uso alentadas por el incremento en las ganancias. Bajo este esquema, por ejemplo, no habría espacio para que las compañías de tabaco creasen productos aún más adictivos o emplearan la comercialización u otras técnicas para promover el consumo de tabaco entre consumidores existentes o nuevos. Para ello, se establecería un organismo regulador, la Agencia de Productos de Tabaco (TPA por sus siglas en inglés), para actuar como puente entre los fabricantes y los minoristas.

La TPA tomaría el control total sobre el producto, la gestión de los tipos de productos disponibles, la producción, el envasado y cualquier actividad de *marketing* potencial. La interacción comercial competitiva todavía podría producirse en el punto de producción y en el punto de suministro. Los productores de tabaco competirían para abastecer a la TPA con las materias primas, mientras que los minoristas podrían beneficiarse de la venta de productos de tabaco dentro de un marco de proveedores con licencia.

Mediante la eliminación de la posibilidad de que las empresas privadas puedan maximizar el uso del tabaco y por lo tanto sus propios beneficios económicos, la TPA estaría, pues, en condiciones de perseguir objetivos de salud pública mediante la gestión y, posiblemente, la reducción del consumo (Ver [Figura 2](#)).

El sistema uruguayo para la regulación legal del cannabis se basa esencialmente en dicho modelo y en suma, tiene la ventaja de mantener la competencia comercial en la fase de producción y venta al por menor, mientras crea y fomenta la operación de una agencia gubernamental responsable de controlar los elementos clave del mercado de cannabis.

**Figura 2**

Adaptación de: **Borland, R.** (2003) **A strategy for controlling the marketing of tobacco products: a regulated market model**, Tobacco Control, Vol.12, No.4, pp.374-382.

Control de calidad

Los controles de calidad y seguridad protegen a los usuarios adultos de los daños a la salud asociados con el consumo de cannabis adulterado o contaminado, y de los riesgos de consumir cannabis con una potencia desconocida o desconfiable. De ahí que estas pruebas deberían ser una condición estricta para la concesión de licencias a los productores.

En Estados Unidos, la industria del cannabis medicinal se ha auto-regulado históricamente en lo que respecta al control de calidad y seguridad de los consumidores, produciendo resultados mixtos. Debido al conflicto entre las leyes federales y estatales que rigen al cannabis medicinal, ninguna autoridad central, como la Administración de Alimentos y Medicamentos o el Departamento de Agricultura se ha encargado hasta el momento de velar por que se lleve a cabo un testeo oportuno de cannabis.

A pesar de la aprobación de leyes para regular el cannabis para uso médico, la mayoría de los estados no han dado seguimiento a la legislación secundaria que se requiere para probar, por ejemplo, los niveles de pesticidas, hongos, bacterias u otros microorganismos presentes en el cannabis que pueden ser perjudiciales para la salud.³⁶ Sin embargo, parece necesario e inevitable que en el largo plazo el crecimiento relativamente rápido de este mercado derive en una competencia tal que los proveedores cuyos productos no cumplan con estándares de calidad aceptables perderán clientes frente a otros competidores con mejores productos. Una importante comunidad en línea de usuarios de cannabis medicinal hace su parte para fomentar el control de calidad con sitios web como leafly.com y [WeedMaps.com](https://weedmaps.com), que permiten a los usuarios publicar reseñas de los dispensarios y destacan los casos de malas prácticas.

Los reguladores que están desarrollando los mercados de cannabis no médicos en Estados Unidos han hecho que el testeo sea una parte central del comercio, algo que actualmente no sucede en la mayor parte de la industria del cannabis medicinal del país. Las regulaciones de Washington, por ejemplo, obligan a todos los productores de cannabis con licencia y a los procesadores a presentar muestras representativas de su cannabis y derivados a un laboratorio independiente acreditado por el estado, para ejecutar pruebas de laboratorio en un horario determinado por la junta de control del licor del estado. Si estas muestras no cumplen con las normas aprobadas por el consejo, todo el lote correspondiente deberá

³⁶ Algunos estados, sin embargo, han hecho mucho, como Massachusetts y Nevada.

ser destruido. El sistema regulatorio exige también a los productores establecer disposiciones para las pruebas de potencia (concentración de THC) de todos sus productos así como la indicación clara y visible de dicha información en todos los envases (para más información sobre la potencia, consulte p.126.)

Obviamente, cualquier prescripción de pruebas impondrá costos a los productores. Diferentes laboratorios en los Estados Unidos cobran diferentes tarifas por sus servicios, sin embargo, el precio medio de las pruebas de seguridad y la potencia necesaria está en la región de los varios cientos de dólares por muestra. En la parte más alta del rango de precios, por ejemplo, uno de los laboratorios de pruebas más reputados de California cobra \$520 dólares por prueba, \$120 dólares por medir los niveles de THC/CBD/cannabinol, \$100 por un sondeo microbiológico y \$300 por un sondeo de pesticidas.³⁷ Aunque estos costos pueden parecer altos, son fácilmente recuperables por las ganancias que los productores derivan del cultivo de cannabis, y constituyen sólo un pequeño porcentaje del costo total y el volumen de negocios. Por otra parte, los costos de pruebas son propensos a disminuir a medida que se expande la producción legal y la tecnología con la que se hacen las pruebas evoluciona.

Holanda es ejemplo de una regulación legal con estándares de calidad y seguridad más formales, donde la producción de cannabis medicinal se lleva a cabo de conformidad con los criterios europeos de “buenas prácticas agrícolas” para garantizar una calidad y potencia constantes. Como parte de este proceso, un laboratorio independiente también pone a prueba el cannabis para evaluar el contenido de humedad, las sustancias no deseadas (tales como metales pesados, pesticidas o microorganismos), y establecer los niveles de ingredientes activos. Existen requisitos de pruebas similares en Canadá, donde los productores de marihuana médica deben asegurar que la prueba sigue las especificaciones técnicas

37 Caulkins, J. P. et al. (2011) **Design considerations for legalizing cannabis: lessons inspired by analysis of California's Proposition 19**, *Addiction*, Vol. 107, pp.865-871. http://socrates.berkeley.edu/~maccoun/CaulkinsEtAl.DesignOptions_andCommentaries2012.pdf.

que figuran en la Ley Nacional de Medicamentos y Alimentos, así como los límites que prescriben para los niveles de microbios y contenido químico.

Tales ejemplos, existentes en todo el mundo, proporcionan una guía útil para el nivel de pruebas que se necesitará en cualquier sistema de regulación legal de cannabis. Pruebas más extensas serán, sin embargo, un requisito para cualquiera de los productos de cannabis comestibles que se hagan legalmente disponibles, ya que tendrán que cumplir los criterios adicionales de calidad y seguridad que existen para los productos alimenticios convencionales.

Seguridad

Algunos productores de cannabis inevitablemente tratarán de aumentar las ganancias mediante la desviación de parte de su inventario a un mercado ilícito paralelo para procurar ventas libres de impuestos, los cuales socavan los precios en el mercado lícito.

Los sistemas de producción seguros y controlados adecuadamente, pueden ayudar a minimizar el riesgo de este tipo de actividad y por lo tanto deben ser una condición para la concesión de licencias a los productores de cannabis, con sanciones claras por violación. El alto valor de la unidad de peso de cannabis también puede hacer que sea objeto de robo, lo cual requiere de otras medidas de seguridad. Aunque garantizar la seguridad requiere de controles reglamentarios esencialmente de sentido común, la proporción tanto de los riesgos que enfrentan como de las medidas financieramente viables puede variar de una jurisdicción a otra.

Por ejemplo, el nuevo sistema de regulación del cannabis medicinal que entrará en vigor en Canadá establece que cuando los productores

potenciales soliciten una licencia al departamento de salud del país, deberán demostrar que³⁸:

- Su lugar de producción no está al aire libre o en un dominio privado;
- El lugar de producción incluye áreas de acceso restringido, que deben incluir todas las áreas en las que una actividad con licencia es llevada a cabo con marihuana/cannabis (por ejemplo, laboratorios, cuartos de producción, etc.);
- El acceso al lugar de producción está controlado en todo momento e incluye sistemas de monitoreo visual las 24 horas del día, los 7 días de la semana, e incluye también un sistema de detección de intrusos para detectar accesos no autorizados;
- El personal tiene una autorización de seguridad válida emitida por el Ministerio de Salud, y
- Se ha entregado una notificación escrita de su solicitud de licencia, otorgando detalles sobre la ubicación del lugar de producción a las fuerzas policiales locales, a las autoridades de bomberos locales y al gobierno local.

El requisito de que la producción sea realizada en interiores puede ser apropiada en algunas localidades, pero puede ser demasiado restrictiva en la mayoría. Robar, transportar, secar y procesar un número importante de plantas de cannabis será menos atractivo que robar los productos ya transformados. Más importante aún, no hay ninguna razón obvia por la que las zonas de cultivo al aire libre, u otras instalaciones con movilidad, tales como invernaderos o túneles de plástico, no puedan ser adecuadamente monitoreadas y seguras a fin de evitar fugas. Por ejemplo, las regulaciones para el cannabis de uso no médico de Washington permiten instalaciones de cultivo al aire libre siempre que estén debidamente cercadas por fuera y tengan sistemas de vigilancia y monitoreo en el lugar. Por otra parte,

38 Health Canada (2012) **Backgrounder – Safety and Security Requirements for Licensed Producers.** http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/media/nr-cp/_2012/2012-193bkc-eng.php.

dado que no requiere iluminación de alta intensidad, la producción al aire libre tiene la ventaja de producir menos costos ambientales.

En cuanto al monitoreo, Colorado ha producido un amplio conjunto de normas que exigen la video-vigilancia de las áreas donde tienen lugar la producción, el cultivo, el pesaje, el embalaje y la preparación para el transporte. También se ha añadido otro nivel de supervisión, según el cual los productores (y minoristas) también deben utilizar un programa de seguimiento de inventario en línea creado por el estado para grabar el viaje del cannabis desde la cosecha hasta la venta. El programa utiliza la tecnología de identificación por radiofrecuencia (RFID por sus siglas en inglés), comúnmente utilizado por muchas empresas comerciales para el seguimiento de sus productos y la gestión de sus inventarios. Estas medidas de seguridad más sofisticadas complementan requisitos más prosaicos, como las normas mínimas para las cerraduras de las puertas y alarmas.

Bajo cualquier sistema de regulación legal de cannabis, el nivel general de seguridad requerido será determinado por el alcance de los problemas potenciales. Sin embargo, tomar una posición “excesivamente” precavida al inicio y evaluar la situación una vez que el mercado de cannabis se haya establecido parece ser el camino más sensato.

Límites de producción

Washington ha tomado la medida de imponer un límite a nivel estatal en la cantidad de espacio que se puede utilizar para la producción de cannabis.³⁹ El límite se fijó en 2 millones de pies cuadrados (el equivalente aproximado a 35 campos de fútbol americano de la NFL), y aquellos que aspiran a ser productores deben aplicar para obtener una licencia

³⁹ Washington State Liquor Control Board (2013) **Proposed Rules Highlights**. www.liq.wa.gov/publications/Marijuana/I-502/I-502-Draft-Rule-Summary-VI-9-4-13.pdf.

basándose en el tamaño de operaciones que planean tener. En este caso se establecieron tres niveles de producción para la concesión de licencias:

- Nivel 1: Menos de 2,000 pies cuadrados
- Nivel 2: De 2,000 a 10,000 pies cuadrados
- Nivel 3: De 10,000 a 30,000 pies cuadrados

La decisión de limitar la producción de esta manera fue tomada con una serie de objetivos en mente. En primer lugar, la intención fue reducir al mínimo el riesgo de que el gobierno federal se opusiera al nuevo sistema de regulación. El Departamento de Justicia de Estados Unidos ya había dejado claro que el tamaño de la operación sería un factor importante en la decisión de iniciar la instrumentación de ley federal. Sin embargo, también hay un número de otros beneficios previstos:

- Reducción de incentivos financieros y oportunidades de desviar cannabis para venderlo en mercados ilícitos fuera del estado;
- Contener potencialmente el nivel de consumo de usuarios constantes,⁴⁰ y
- Limitar el poder político y de *marketing* de los grandes productores.

Si bien todos estos son objetivos loables y los límites de producción pueden llegar a ser un medio eficaz para lograrlos, siempre existe la posibilidad de que surjan resultados no deseados. Si la producción lícita se restringe al punto en que no se cumple una demanda considerable, aparecerán oportunidades de beneficio para los productores ilícitos, frustrando una de las metas más importantes de la política (este podría ser un problema particularmente en los modelos estatales de Estados

40 La lógica detrás de este posible efecto es que al evitar la sobre-producción (y una resultante baja de precios), los límites de producción reducirían el poder de gasto, y por lo tanto, los niveles de consumo de usuarios constantes o dependientes, que normalmente son los más sensibles a los precios. Para una discusión más a profundidad, véase: Kleiman, M. A. R. (2013) **Alternative Bases for Limiting Cannabis Production**, BOTEC Analysis, UCLA. www.liq.wa.gov/publications/Marijuana/BOTEC%20reports/5e_Alternative_Bases_for_Limiting_Production-Final.pdf.

Unidos si llega a haber una compra relevante por parte de residentes de los estados vecinos que no permiten un abastecimiento legal de cannabis).

Por otro lado, si bien es cierto que los límites de producción ayudan a evitar la concentración del poder en un pequeño grupo de empresas, su instrumentación también implica que la producción es difusa y variable, lo que puede significar un aumento en la carga regulatoria. Por último, los límites de producción basados en el tamaño de las operaciones de producción y cultivo pueden, en ausencia de límites de potencia, llevar a los productores a dar una prioridad cada vez mayor a la producción de cannabis de alta potencia, y por tanto de alto valor (para más información sobre la potencia, consulte p.126.)

Por lo tanto, un sistema de cuotas de producción a base de porcentaje de concentración de THC puede ser una manera más eficaz de limitar la producción que uno basado en el tamaño.⁴¹ Al igual que con la mayoría de los aspectos de la regulación del cannabis, un equilibrio entre los resultados positivos y negativos es fundamental para el diseño de los límites de producción. De la misma manera, el sistema debe incluir tanto esquemas de evaluación continua como posibilidades de cambiar a medida que aparezcan nuevos datos.

Producción en pequeña escala

La producción de cannabis a pequeña escala llevada a cabo en ausencia de sistemas de licencias oficiales, tiene lugar en un número de países en desarrollo como India, Vietnam y Camboya, donde el producto se cultiva del mismo modo que cualquier otro producto herbal de mediano valor. Estos mercados, basados generalmente en torno al uso tradicional del cannabis de baja potencia, parecen existir, en gran parte, de manera no problemática en un espacio político cuasi-legal.

⁴¹ Para más información respecto a cómo este sistema podría funcionar, véase: Kleiman, M. A. R., op. cit..

Los usuarios de cannabis en España también han sacado provecho de un área gris en la política de drogas del país, estableciendo los llamados “clubes sociales de cannabis” (CSC). Dichos clubes son entidades relativamente autónomas y autorreguladas, que históricamente han operado sobre la base de “venta sin fines de lucro” produciendo cannabis únicamente para los miembros registrados del club.

Los clubes sociales de cannabis en España

- Los clubes aprovechan la ley de descriminalización de España, según la cual el cultivo de hasta dos plantas para uso personal está tolerado. Los miembros del club asignan su cuota de dos plantas por persona al club, el cual cultiva la acumulación de plantas de los miembros y los abastece desde un lugar o punto de encuentro designado previamente.
- Actualmente los clubes operan bajo el código de práctica voluntaria establecido por la Coalición Europea para la Justicia y las Políticas de Drogas Efectivas (ENCOD por sus siglas en inglés).⁴² Aunque ha habido un alto nivel de cumplimiento con el código por parte de los varios cientos de clubes del país, no tiene una validez legal real.
- Los clubes se manejan sin fines de lucro y todas las ganancias generadas se reinvierten en el mantenimiento y gestión de los mismos. Sin embargo, se ha expresado la preocupación respecto al surgimiento de nuevos clubes que aparentemente se están alejando del ethos “sin fines de lucro”.⁴³
- Como con cualquier otra asociación u organización en España, los clubes sociales de cannabis están legalmente obligados a registrarse de manera local y sus miembros fundadores están sujetos a ser investigados.
- La membresía se otorga únicamente sobre las bases de ser invitado por otro miembro que pueda dar la cara por el individuo que quiere ser parte del club y atestiguar que se trata de un usuario de cannabis.
- La cantidad de cannabis que va a ser cultivado se calcula basándose en el número de miembros esperados y en una predicción de los niveles de consumo.

⁴² ENCOD (2011) Code of Conduct for European Cannabis Social Clubs. www.encod.org/info/CODE-OF-CONDUCT-FOR-EUROPEAN.html.

⁴³ Barriuso Alonso, M. (2012) Between collective organisation and commercialisation: The cannabis social clubs at a: The cannabis social clubs at the cross-roads. www.druglawreform.info/en/weblog/item/3775-between-collective-organisation-and-commercialisation.

- El cultivo es supervisado por voluntarios o personal pagado con la suficiente experiencia.
- En algunos clubes, cada miembro “patrocina” una planta específica de cannabis, de la que se abastece.
- La distribución es llevada a cabo en las instalaciones del club, donde los miembros son exhortados a consumir sólo en las áreas designadas para ello. Esto se hace para promover un uso planeado y minimizar el riesgo de que el suministro de un miembro sea re-vendido en el mercado ilícito o desviado a un no-miembro.
- Se fija una asignación diaria de un promedio de 3 gramos por persona como una forma de fomentar niveles responsables de uso y para limitar la cantidad de cannabis que puede llevarse fuera del sitio de consumo (y que podría ser desviada al mercado ilícito).
- Los clubes pagan renta, impuestos, seguridad social a sus empleados, impuestos sobre las ganancias corporativas y, en algunos casos, IVA (del 18%) sobre los productos de cannabis vendidos.

La ciudad de Utrecht también ha tratado de experimentar con el modelo de Clubes Sociales de Cannabis de producción⁴⁴ con el fin de resolver el llamado “problema de la puerta trasera” en los Países Bajos, en el que la venta de cannabis para uso no médico es efectivamente legal (la droga puede salir de los cafés del país por la puerta delantera), pero la producción y cultivo (por ejemplo, la cadena de abastecimiento que llega hasta la puerta trasera de los cafés) continúa prohibida. El gobierno local ha pedido una exención de la ley holandesa de drogas que permitiría el establecimiento de CSC de obligada membresía, que consistirá en 100 personas que deseen producir droga para el consumo personal. El modelo de club de Utrecht es una alternativa destinada a complementar y no sustituir a los “coffee shops”, y está dirigida específicamente a la eliminación de participación delictiva en la cadena de suministro y evitar los posibles riesgos para la salud que plantea el cannabis que se ha producido sin ningún tipo de control de calidad.

⁴⁴ Bennett-Smith, M., **First Cannabis Cultivation club Reportedly Forms in Dutch City of Utrecht**. The Huffington Post, 12/09/13. www.huffingtonpost.com/2013/09/11/cannabis-cultivation-club-utrecht_n_3909025.html.

Si bien la naturaleza en gran medida auto-regulatoria de los CSC significa que hay variaciones en la forma en que son gestionados, los principios generales en los que la mayoría de ellos se basan, sugieren que este modelo podría ser una opción segura y pragmática para los tomadores de decisión que buscan hacer la transición a los mercados legalmente regulados de cannabis. Los CSC tienen también la ventaja de no estar oficialmente prohibidos por los tratados de drogas de la ONU,⁴⁵ ya que son esencialmente una extensión de la despenalización de la posesión/cultivo para uso personal. Pueden, por tanto, potencialmente ponerse en marcha antes de que los mercados comerciales más formales se establezcan (mercados que violarían los compromisos internacionales, o requerirían la reforma de los mismos; para más detalles, consulte la sección [Las Convenciones de la ONU y el cannabis](#), p.233.)

Dado que los CSC operan sin fines de lucro y están sujetos a límites de producción que están vinculados con el número de miembros admitidos, no tienen ningún incentivo para aumentar el consumo o iniciar nuevos usuarios en la forma en la que lo harían los productores comerciales o minoristas. Además, la política de afiliación relativamente cerrada de muchos CSC significa que mientras los consumidores de cannabis existentes tienen acceso seguro a la droga, la iniciación de nuevos usuarios es restringida. Mientras que esta es una característica potencialmente positiva del modelo CSC, es preciso ser precavido y asegurarse que este esquema no conduzca a una discriminación injusta contra los no residentes o los que no son parte de las redes sociales locales.

El modelo de producción y suministro de los de CSC podría ser fácilmente regulado de manera formal en consonancia con las medidas informales mencionadas anteriormente. De hecho, en la actualidad muchos CSC piden precisamente una mayor regulación.⁴⁶ El problema, en este contexto, es el estatus cuasi-legal de los clubes, que los excluye

45 La UNODC y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes no han declarado nada que lo niegue.

46 ENCOD, op. cit..

de un monitoreo gubernamental efectivo. Lo anterior dejaría de ser un problema si los clubes fueran plenamente reconocidos por la ley.

En general, el modelo CSC tiene un potencial evidente, tanto como un sistema de transición a la producción y abastecimiento legales *de facto* que podría operar dentro de un marco prohibicionista, y como un sistema alternativo de producción y abastecimiento legal *de jure* que se puede ejecutar en paralelo con modelos más convencionales de venta al menudeo. Si los CSC se regularan de manera tal que se garantice el mantenimiento de un verdadero enfoque no lucrativo, éstos podrían ayudar a moderar los riesgos de sobre-comercialización y, potencialmente, satisfacer la demanda de productos especializados (no disponibles en puntos de venta) en un ambiente controlado.

Cultivo en casa

El cultivo a pequeña escala para uso personal no médico ha sido tolerado en varias jurisdicciones como parte de las políticas de despenalización del cannabis, y ha demostrado ser en gran medida exitoso. Asimismo, provisiones para el auto-cultivo se han incluido específicamente en los modelos de regulación para el uso no médico de cannabis que se han establecido en Colorado y Uruguay. Una gama de jurisdicciones (incluyendo Colorado) también han permitido el cultivo en casa para el uso médico desde hace algunos años.

Tratar de imponer una prohibición total del auto-cultivo para uso personal no tiene mucho sentido práctico o jurídico una vez que la posesión para uso personal es legal y las fuentes de suministro legales se han establecido. Sin embargo, se puede defender la necesidad de establecer un marco jurídico que fije los parámetros dentro de los cuales tal cultivo debe ser conducido. El objetivo de este marco sería limitar la producción para uso personal (específicamente para prevenir la producción comercial sin licencia y las ventas con fines de lucro) e impedir el acceso a la sustancia a los menores de edad.

Se han adoptado límites en la escala de auto-cultivo –ya sea en el establecimiento de un número máximo de plantas de cannabis permitidas o en el área para el cultivo– en la mayoría de las jurisdicciones que permiten esta actividad (véase p.81) y son una medida prudente que debe ser instrumentada en cualquier lugar en el que se legalice el cultivo en casa. Naturalmente, el cultivo en casa sólo se deberá permitir a quienes cumplan con los requisitos establecidos.

La dificultad de llevar a cabo un monitoreo policiaco del cultivo en casa, sin embargo, necesita ser enfatizada. La privacidad de la casa es un derecho y violarlo no puede ser tomado a la ligera, por lo que habrá resistencia por parte del Estado y la policía para gastar preciosa energía en la persecución de pequeñas violaciones relacionadas al auto-cultivo. Una renuencia similar ya se puede observar en la virtual no aplicación de leyes que prohíben destiladoras domésticas de alcohol, o las que, en muchos países, requieren del pago de impuestos sobre el tabaco cosechado en casa.

Al igual que en estas tres actividades, o la aún más común elaboración casera de cerveza, es probable que el cultivo de cannabis en casa se convierta en un coto privado de los aficionados y conocedores en la era posterior a la prohibición. Como la experiencia de Holanda sugiere, si un suministro legal para el menudeo está disponible, la mayoría de los usuarios optarán por la comodidad y fiabilidad que ofrece esta opción, en lugar de tomarse la molestia de hacer crecer su propio suministro. El cultivo en casa será la opción de las minorías y, como tal, una preocupación relativamente marginal para los reguladores y las fuerzas del orden.

La concesión de licencias para el cultivo en casa es una posibilidad, pero es probable que se termine ignorando burocráticamente y en general a falta de un uso y refuerzo vigorosos, lo cual, como se ha señalado, no representa un prospecto realista. La imposición de un cargo por una licencia de cultivo en casa quizás podría ayudar a cubrir los costos de las

inspecciones y las medidas de ejecución, pero también incentivaría que la gente ignore esta opción.

Un enfoque más pragmático implicaría:

- Fijar límites claros en la escala de cultivo permitida, ya sea en términos del número de plantas (alrededor de cinco plantas podría ser un buen punto de partida para iniciar discusiones) o el tamaño del área para el cultivo.
- La prohibición de ventas para generar ganancias que no tengan licencia (aunque cierto grado de dinámicas de compartir o regalar cosechas es inevitable).
- Establecer una restricción basada en edad para los sujetos que quieran cultivar en casa (la misma que exista para acceder al abastecimiento al menudeo) y, potencialmente, también restringir el acceso a las semillas del cannabis.
- Establecer la responsabilidad de los cultivadores para que restrinjan el acceso a menores. Así pues, en el caso del cannabis cosechado, esta responsabilidad sería la misma que para aquellos en posesión de un suministro comprado por la vía legal (ver [Embalaje a prueba de niños](#), p.140), pero representa un reto mayor cuando el cannabis se cultiva en el exterior y no en un espacio cerrado. Podrían establecerse ejes importantes para promover el cultivo en espacios que no sean visibles o sean de difícil acceso para niños, esto se podría complementar con un sistema de regulación para la aprobación de las locaciones para el cultivo al exterior.
- Regular los mercados de semillas, vía la potencial concesión de licencias para los vendedores o compradores para así:

- Ayudar a reducir o prevenir la producción y uso de ciertas cepas de cannabis con mayores índices de riesgo que contengan altos niveles de THC:CBD (ver [Fuerza/Potencia](#), p.126).
 - Requerir que los vendedores tengan entrenamiento y experiencia (para que puedan, por ejemplo, aconsejar a los cultivadores respecto a cuestiones de potencia).
 - Normalizar el uso y refuerzo de restricciones en las ventas a menores.
- Permitir la producción doméstica de productos comestibles elaborados a partir del cannabis, así como de resinas y otros concentrados; siguiendo, evidentemente, las directrices enlistadas arriba.

En ausencia de un modelo de licencia de cultivador, la instrumentación de leyes sobre cultivo en casa sería inevitablemente reactiva por la mayor parte. Por lo que una cierta flexibilidad sería necesaria (por ejemplo, en el trato con el cultivo de plántulas en mayor número que el límite para las plantas maduras); con las principales preocupaciones siendo los controles de edad y la prevención de la producción comercial a gran escala sin licencia.

También pueden surgir problemas cuando varios usuarios optan por cultivar en el mismo lugar, por ejemplo en un jardín compartido, o un espacio interior común. En este escenario, algunas directrices podrían ponerse en marcha para obligar a la creación de una licencia más formal para las cooperativas de cannabis (véase más arriba) para los sitios de mayor tamaño o con más plantas.

El momento que se escoja para introducir una disposición que habilite el cultivo en casa también influirá la toma de decisión respecto al modelo de regulación a ser adoptado. Si el cultivo en casa se presenta como un elemento de un modelo de despenalización antes de introducir un mercado de producción y venta regulada, y la oferta ya está establecida (como ha ocurrido en algunas partes de Europa), entonces es probable

que la medida sea más popular que si se solicitan de forma simultánea los dos modelos (como ha ocurrido en Uruguay y Colorado).

El aumento de popularidad intensificará, en consecuencia, la carga reglamentaria y de ejecución, una situación que se puede agravar potencialmente por el mayor incentivo para las ventas secundarias, en ausencia de alternativas legales al por menor. Esto puede indicar la necesidad de una regulación más estricta, incluso el registro y concesión de licencias a los cultivadores, aunque la naturaleza relativamente poco problemática de los modelos de cultivo en casa en los lugares donde éstos se han instrumentado –ya sea para uso médico o no médico– sugiere que representan un problema de ejecución de vigilancia y control menor.

Jurisdicciones donde se permite el auto-cultivo para uso no médico y se han fijado límites a la producción⁴⁷

- **Bélgica** – 1 planta
- **España** – 2 plantas
- **Suiza** – cuatro cantones suizos permiten el cultivo de 4 plantas por persona
- **Uruguay** – 9 plantas
- **Holanda** – hasta 5 plantas se considera una “baja prioridad para el enjuiciamiento”, sin embargo, la policía todavía puede confiscar las plantas. Por encima de este límite, se puede imponer una escala de multas e incluso prisión.

Producción de cannabis para la exportación

En la actualidad, las convenciones internacionales sobre drogas impiden la exportación legalmente regulada de cannabis no médico. Sin embargo, en el largo plazo, tal comercio (y la adaptación de los tratados internacionales) es casi inevitable. Dado que un mercado legal de este tipo tardará aún varios años en establecerse, esta guía no especulará

⁴⁷ Para una visión panorámica de las leyes europeas, véase: ENCOS, **Legal situation**, disponible en línea: www.encod.org/info/-LEGAL-SITUATION-.html.

con detalle respecto a cómo podría gestionarse dicha exportación. Por el contrario, sólo señalará que ya existe una extensa experiencia, tanto buena como mala, en la regulación de transacciones internacionales en todo tipo de productos, la cual puede aportar lecciones importantes respecto a la mejor manera para proceder.

Un área de particular interés, sin embargo, es el potencial de que las regiones ya establecidas desde hace tiempo para el cultivo de cannabis continúen su producción en un marco de mercado regulado, ya que la demanda de algunas formas de cannabis producido tradicionalmente sin duda continuará en los países consumidores. Si la legalización se produce tanto en las regiones productoras como en los mercados de consumo, si los problemas de tránsito internacional se pueden resolver, y si los productos pueden cumplir los criterios de calidad establecidos, entonces existe la posibilidad de establecer alguna forma de comercio de exportación. De la misma forma que el café, la producción de cannabis podría verse sujeta a los principios del comercio justo e incluso se podrían solicitar ciertas protecciones del tipo europeo a determinadas formas tradicionales de cannabis: “Denominación de origen protegida” (PDO por sus siglas en inglés), “Indicación Geográfica Protegida” (PGI por sus siglas en inglés) o “Especialidad Tradicional Garantizada” (TSG por sus siglas en inglés).⁴⁸

La producción tradicional ilícita del cannabis en, por ejemplo, México, India, Afganistán, Líbano, Marruecos y Tailandia continúa siendo una gran industria que emplea a un número significativo de personas. Sin embargo, tomando en cuenta que los mercados en el mundo desarrollado están siendo atendidos cada vez en mayor medida por sistemas locales de producción en invernadero, estas regiones productoras probablemente verán un declive cada vez más significativo en sus industrias de cannabis en la misma medida en que cada vez más jurisdicciones decidan instrumentar modelos de regulación legal. Como resultado, los impactos

⁴⁸ Véanse los detalles relevantes de la Unión Europea aquí: <http://www.ec.europa.eu/agriculture/quality/>.

positivos de la reforma en las regiones productoras –como la reducción de las ganancias criminales, los conflictos y la inestabilidad– necesitan ser sopesados en contraste con la reducción de las ganancias económicas a corto y mediano plazo que experimentarán algunas regiones. Lo mismo sucederá con la pérdida de oportunidades económicas que probablemente vivan algunas poblaciones de por sí marginalizadas. No olvidemos que la participación de la mayoría de los agricultores y trabajadores en el comercio ilícito de drogas es en gran medida impulsada por “necesidad y no avaricia”. Así, su “migración a la ilegalidad” es sobre todo el resultado de la pobreza y las perspectivas limitadas de lograr una mejor calidad de vida.

Estas consecuencias negativas de la reforma de la política de drogas no deben ser ignoradas y las medidas para contrarrestar esos efectos deben, en lo posible, ser incorporados por los organismos nacionales e internacionales en el desarrollo de nuevos sistemas de regulación legal. Serán necesarias intervenciones para el desarrollo más convencionales para aquellos productores de cannabis para los que la participación en los negocios legalmente regulados no sea una opción viable, tanto en términos prácticos como económicos. Sin duda podemos aprender lecciones clave de la extensa experiencia del llamado “desarrollo alternativo”, que si bien ha fallado en su meta de reducir la producción ilícita de drogas, cuando se práctica correctamente, ha demostrado que los cultivadores pueden establecer formas de subsistencia fuera del negocio de las drogas.

Teniendo en cuenta que los principales países consumidores desempeñaron un papel motor en la creación y el mantenimiento de la prohibición que creó los patrones actuales de producción, también deberían tener alguna responsabilidad en el financiamiento de las intervenciones para el desarrollo que la transición de mercados legales requerirá. Una parte de los “dividendos de paz”, que llegará con el final de la prohibición del cannabis (los ahorros de la justicia penal más los potenciales ingresos que surjan de los impuestos del mercado de cannabis), podría destinarse a

actividades de desarrollo en antiguas economías regionales productoras de cannabis.

En resumen, la prohibición de las drogas tuvo consecuencias importantes sobre el desarrollo. De este modo, los impactos de cualquier cambio que se aleje de este paradigma, y las formas que se adopten para mitigar los daños resultantes, deben ser cuestiones protagónicas en el debate en torno a la reforma de cannabis; un debate que hasta el día de hoy ha tendido a centrarse únicamente en las preocupaciones de los países consumidores y desarrollados.

b Precio

Retos

- Establecer cómo la regulación legal de los mercados impactará los precios del cannabis y cómo estos últimos pueden ser controlados efectivamente.
- Estimar el impacto de los cambios de precio y cómo el control de los mismos puede afectar los niveles de uso, y qué efecto tendrán en los mercados legales e ilegales de cannabis.
- Usar los controles de precios para balancear prioridades encontradas tales como la disuasión del uso, la reducción del tamaño de los mercados ilegales, el desplazamiento en el uso de cannabis hacia otras drogas (y viceversa) y la generación de ganancias a través de la venta legal.

Análisis

- Hay muchas formas mediante las cuales los gobiernos pueden influenciar en los precios: ya sea vía el establecimiento de controles a precios fijos, controles de precios máximos y/o mínimos, pago de licencias y/o a través de impuestos fijos o con base en un porcentaje del valor agregado.
- Las decisiones pueden tomarse usando como referencia la extensa aunque imperfecta literatura y estudios sobre alcohol y tabaco, en los que se han examinado los impactos de diversos tipos de controles de precio.
- Los controles de precio son una herramienta de regulación flexible, una que puede responder relativamente rápido a circunstancias cambiantes o al surgimiento de nuevas evidencias, y puede solicitarse a ciertos productos o localidades en caso de presentarse problemas o preocupaciones específicas.

- La importancia de la regulación de precios en la consecución de las metas de una política de drogas efectiva permite o justifica un mayor nivel de involucramiento del gobierno del que sería deseable en otros mercados.
- Con la regulación legal de los mercados de cannabis es altamente probable que los costos de producción caigan significativamente, lo que implica que en ausencia de controles apropiados, los precios de venta podrían ubicarse por debajo del precio del mercado ilegal.
- Si bien una caída substancial de los precios podría provocar un incremento en el consumo, las estimaciones disponibles sobre el tamaño de dicho aumento son débiles. Esto debido a que la elasticidad precio-demanda del cannabis no ha sido bien establecida y es probable que varíe en función de las poblaciones y las localidades.
- Si los precios en el mercado legal se mantienen artificialmente altos (vía la intervención del gobierno) las oportunidades para que el mercado ilegal gane una mayor parte del negocio incrementarán, especialmente si los costos de producción bajan.
- De igual manera, la existencia de precios muy altos podrían incentivar el cultivo en casa, o el desplazamiento del uso del cannabis hacia otras drogas –en particular hacia el alcohol o los cannabinoides sintéticos.
- Por su parte, si los precios resultan bajos, su efecto podría ser el desplazamiento en el uso de otras drogas –incluyendo el alcohol– hacia el cannabis.
- La imposición de controles de precio sensibles a las diferencias en el tipo de productos podría fomentar el uso de productos más seguros y prevenir el uso de otros más riesgosos.

Recomendaciones

- Durante la fase inicial de cualquier sistema de regulación legal es sensato (y deseable) utilizar controles que permitan fijar los precios de venta al menudeo en un nivel similar al del mercado ilegal. Las variaciones significativas probablemente tengan impactos impredecibles y posiblemente negativos tanto sobre los mercados como sobre el uso.
- Será necesario experimentar con los controles de precio y acompañar dicha experimentación con mecanismos estrictos de evaluación y monitoreo, así como de la flexibilidad y voluntad política necesaria para modificar los precios cuando sea necesario.
- Los impactos de cualquier cambio en los precios (o en los propios controles) deberán ser evaluados tomando en cuenta un amplio rango de variables como: los niveles de uso entre diferentes poblaciones, los patrones de uso (en términos de frecuencia, productos consumidos, comportamientos de uso y, en particular, de uso riesgoso), el tamaño relativo de mercados legales e ilegales paralelos, la intensidad del cultivo en casa y el desplazamiento del, o hacia el, uso de otras drogas incluyendo el alcohol.
- La evaluación de impactos y el surgimiento de nuevas evidencias deberá servir para determinar la evolución de los marcos regulatorios a través del tiempo, con organismos locales dictando la mejor manera de balancear prioridades en conflicto.
- Las experiencias regulatorias del alcohol y el tabaco pueden ser muy instructivas y, por lo tanto, deberán servir como referencia para tomar decisiones respecto a cómo fijar los precios del cannabis.

Controles de precio

Bajo un sistema de estricta regulación legal, los gobiernos podrán influir en el precio de venta del cannabis mediante la imposición de costos fijos (como los derechos de licencia) y la transferencia de costos variables asociados al cumplimiento de las exigencias regulatorias descritas en

esta guía. Sin embargo, los reguladores también podrán intervenir más directamente en la fijación de precios a través de una serie de medidas que ya se demandan en el caso de otros productos y entre las cuales destacan:

- **El establecimiento de precios fijos:** donde el gobierno fija los precios a los que determinados productos deben venderse (antes o después de impuestos).
- **Precios máximos y/o mínimos:** que antes o después de impuestos posibilitan cierto grado de flexibilidad del mercado y la competencia dentro de parámetros establecidos. La existencia de umbrales permite prevenir ciertas formas de mercadeo basadas en los precios como las ofertas “gancho” o las promociones “dos por uno” y reduce los riesgos de especulación.
- **Impuestos fijos por unidad de venta:** mismos que se establecen de acuerdo a una cantidad fija de producto, por ejemplo, por cada gramo adquirido. Este impuesto se puede aplicar a nivel de la producción, la venta o ambos.
- **Impuesto por porcentaje de venta:** consiste en el cobro de un impuesto determinado en función de un porcentaje del valor de la venta.
- **Precios diferenciados:** cada una de las opciones arriba señaladas puede ser aplicada de forma diferente a diferentes productos, o a productos similares en diferentes locaciones.

Estos modelos de control de precios han sido probados en diferentes momentos y en diferentes lugares para los casos del alcohol y el tabaco, por lo que existe un cúmulo de literatura disponible, empero imperfecta, a partir de la cual informar la toma de decisiones al menos en un primer

momento.⁴⁹ ⁵⁰ Está claro que las intervenciones sobre el precio son una herramienta de política particularmente útil, pues una vez que se establece una infraestructura de control de precios, ésta permite responder relativamente rápido a los cambios de circunstancias y/o a la emergencia de problemas específicos. Los controles de precios son altamente flexibles y pueden dirigirse a productos específicos, poblaciones de usuarios, puntos de venta o regiones geográficas asociadas a preocupaciones particulares. La imposición de controles de precios diferenciados puede contribuir también al desarrollo de un gradiente de incentivos/desincentivos que sirvan para fomentar comportamientos de uso más responsables o el uso de productos de menor riesgo.⁵¹

Al igual que con el alcohol y el tabaco, los riesgos potenciales asociados con el uso de cannabis implican un tratamiento cualitativamente distinto al que requieren otros productos de consumo. Por lo tanto, al establecer los precios a los que puede ser vendido, es posible (y hasta deseable) contar con un nivel de intervención gubernamental mayor del que podría aceptarse para otros productos.

La suposición más simple y frecuente que se hace al momento de querer transferir la experiencia acumulada en materia de regulación de alcohol y tabaco al caso del cannabis consiste en afirmar que el precio se comportará de acuerdo a lo establecido por las leyes de la oferta y la demanda: es decir, que en la medida que los precios aumenten, el consumo caerá y que, en la medida en que el precio caiga, el consumo aumentará. Traducir dicha observación en políticas específicas es, como veremos a continuación, mucho menos simple de lo que se podría pensar.

La primera salvedad importante consiste en identificar los distintos impactos que cualquier cambio en el precio tendrá sobre las distintas

49 Wagenaar, A. C. et al. (2008) **Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies**, *Addiction*, Vol. 104, pp.179–190.

50 Gallus, S. et al. (2006) **Price and cigarette consumption in Europe**, *Tobacco Control*, Vol. 15, pp.114–119.

51 Babor, T. et al. (2003) **Alcohol: No Ordinary Commodity: Research and Public Policy**, Oxford University Press.

sub-poblaciones de usuarios. La elasticidad precio-demanda del cannabis legal (el grado en que la demanda cambie con los precios) es un tema relativamente poco investigado. Sin embargo, una estimación basada en el caso de los Estados Unidos señala que ésta puede ubicarse tentativamente en un nivel de -0.54 , es decir, que una baja de 10% en los precios de venta podría traducirse en un aumento del 5.4% en el consumo.⁵²

Dichas estimaciones se consideran, por su propia naturaleza, especulativas ya que los cálculos de la elasticidad se hacen típicamente bajo el supuesto de que todos los demás factores permanecen constantes. La legalización de un producto otrora prohibido claramente representa un cambio significativo en las circunstancias bajo las que opera el mercado. Por lo tanto, es probable que cualquier modificación en los precios tenga un impacto también sobre otras variables ambientales, tales como la disponibilidad o la aceptación social del uso de cannabis, mismas que podrían independientemente del precio, afectar los niveles de consumo.

El precio del cannabis en los mercados ilegales está determinado por la interacción de la oferta y la demanda en un ambiente poco regulado. En los mercados occidentales, el modelo de producción de cannabis ilícito se caracteriza cada vez más por la participación de un gran número de pequeños a medianos productores nacionales. Este tipo de producción, más localizada y flexible, ha desplazado progresivamente a otros modelos que involucraban la producción y la importación a gran escala de regiones en desarrollo como América Central, África del Norte, Asia Central y el Sudeste Asiático.

En comparación con el alcohol, el costo de producir cannabis, legal o ilegalmente, es relativamente bajo en relación al precio de venta al público. Esto significa que ciertos cambios marginales en los costos de producción pueden ser absorbidos fácilmente y tienen impactos

52 Kilmer, B. et al. (2010) *Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets*, RAND Corporation. www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html.

relativamente menores en los precios de mercado. Sin embargo, los precios en el mercado ilegal de cannabis suelen ser altamente inflados, principalmente como resultado de los riesgos y los costos asociados de evadir el cumplimiento de la ley a lo largo del proceso de producción, tránsito y venta. La especulación directa es un factor adicional que conduce a precios elevados. En esencia, los empresarios del crimen que pueblan el mercado ilegal simplemente mantendrán los precios en el nivel más alto posible en el que los consumidores estén dispuestos a pagar. Como tal, los precios en el mercado ilegal pueden proporcionar potencialmente una guía sobre el punto en el que los precios en el mercado legal deben establecerse.

La elasticidad de precio-demanda del cannabis podrá variar significativamente entre individuos y poblaciones. A continuación se presentan algunas observaciones claras respecto a cómo dichas variaciones podrían presentarse:

- La carga económica personal de un individuo en lo relativo a su gasto en drogas, en relación con sus rentas totales disponibles, es decisiva en la determinación de la elasticidad precio-demanda. Si los precios iniciales son suficientemente bajos y/o si el uso es ocasional o moderado, el gasto total probablemente sea bajo. En dicho escenario, incluso un cambio dramático en los precios podría tener sólo un efecto marginal en la demanda. En cambio, cuando el uso es más frecuente y el gasto total en relación con el ingreso es alto, es probable que las modificaciones de precio tengan un mayor impacto sobre los niveles de consumo. Este es ciertamente el caso con el alcohol y el tabaco.
- Esta suposición puede ser complicada en los casos donde haya dependencia, ya que la necesidad de un dependiente de mantener su hábito puede hacer que su demanda sea menos elástica en relación al precio que la de otros usuarios. Por otra parte, el aumento significativo de los precios por encima de los niveles de la etapa de pre-regulación puede tener consecuencias no deseadas para los grandes consumidores

o dependientes con ingresos disponibles bajos. Pueden, por ejemplo, participar en actividades delictivas para hacerse de los recursos necesarios⁵³ o bien reducir su gasto en alimentos y otras necesidades básicas (una respuesta que a veces se observa entre los usuarios dependientes de alcohol y tabaco).

- Las investigaciones en los mercados del alcohol y el tabaco sugieren que aquellos con menores rentas disponibles (en particular los jóvenes) generalmente serán los más afectados por los controles de precios que están destinados a moderar los niveles de consumo (en otras palabras, su demanda es más elástica al precio). Aunque tales aumentos pueden tener un impacto positivo en la reducción de uso entre las y los jóvenes, esto podría ser también una medida potencialmente vista como discriminatoria, pues de hecho es una penalización a las personas con rentas más bajas.
- Los cambios en los precios del cannabis legal en relación con el cannabis ilegal podrían contribuir al desplazamiento entre ambos mercados. Del mismo modo, los cambios en el precio de cannabis legal en relación con otros productos o actividades (la más obvia siendo el consumo de alcohol) también pueden conducir a desplazamientos entre los dos. Ambas cuestiones son importantes, pero distintas.

El impacto del precio del cannabis legal en el mercado ilegal de cannabis

El precio del cannabis legalmente abastecido (incluyendo cualquier tipo de intervenciones del gobierno) naturalmente tendrá un impacto en el tamaño de cualquier mercado ilícito paralelo que siga operando. Un factor decisivo es la diferencia del precio relativo, en otras palabras, la

53 Este es un fenómeno que comúnmente se ha visto entre los usuarios de heroína y cocaína, pero relativamente poco común entre usuarios de cannabis, alcohol o tabaco, pues el gasto total es comparativamente mucho menor. Además, la dependencia al cannabis es de una naturaleza es mucho menos intensa.

habilidad del negocio ilegal de vender sus productos a un precio menor que los del mercado legal y al mismo tiempo continuar siendo rentable.

Mientras más cercano sea el precio de venta del cannabis legal al costo del cannabis en el mercado ilegal, menor será la posibilidad de lucro que existe para cualquier comercio criminal paralelo. Sin embargo, debido a que la diferencia entre los costos de producción y los costos al por menor es tan grande en comparación con los mercados de productos más convencionales, incluso un producto

legal sustancialmente más barato es probable que ofrezca oportunidades al mercado ilegal para socavar los precios. Los productores ilícitos pueden tener una ventaja marginal al no tener que cumplir con todos los controles de producción que pueden aumentar los costos relativos de los productores legales (en función de la intensidad de la regulación).

No obstante, todavía estarán en desventaja por la necesidad de incorporar el riesgo de sanciones penales entre sus costos (el nivel de riesgo en función de la intensidad de la aplicación de la ley), así como por su incapacidad para participar de las economías de escala disponibles para los productores lícitos.

Evidentemente es necesario ser realistas en este frente. El abastecimiento legal no puede desplazar totalmente a los mercados ilegales (a menos que involucre una disponibilidad al mismo nivel o a un nivel más bajo que el precio base), y un mercado ilegal de cierta escala es inevitable, como se ha sido ilustrado por la existencia de mercados ilegales paralelos de alcohol y tabaco. El tamaño de estos mercados ilícitos (de alcohol y tabaco) varía

La atracción a los productos legales e ilegales tiene que ver con muchas cosas, no sólo con el precio. La producción y venta de cannabis legalmente regulado puede conferir varias formas de valor agregado para los consumidores por las que estarían dispuestos a pagar más que por un producto producido y vendido ilegalmente.

significativamente entre jurisdicciones y los controles de precio en el mercado legal son una variable clave.

Cuando los impuestos en los cigarrillos son altos –por ejemplo en el Reino Unido, donde los impuestos representan el 77% del precio final de un paquete⁵⁴– el incentivo para los productos de contrabando es también significativamente más alto. En efecto, los más recientes estimados señalan que el porcentaje de cigarrillos de contrabando o falsificados en el mercado del Reino Unido es de 9% y en el caso del tabaco para liar este porcentaje es de 38%.⁵⁵ En contraste, en los lugares en los que los impuestos son muy bajos –como por ejemplo en Andorra– el mercado ilegal doméstico es prácticamente nulo, aunque grandes cantidades de tabaco se sacan del país de contrabando hacia jurisdicciones vecinas.

El mercado ilícito del alcohol es generalmente menor que el del tabaco, lo cual refleja los bajos márgenes de ganancias y los bajos niveles de impuestos (y, por lo tanto, las bajas oportunidades para socavar los precios y vender un producto más barato), así como un mayor valor agregado que la producción legal genera (las personas parecen tener mayor disposición a fumar cigarrillos falsificados que a beber alcohol ilegalmente producido).

Esto demuestra que la atracción a los productos legales e ilegales tiene que ver con muchas cosas, no sólo con el precio. La producción y venta de cannabis legalmente regulado puede conferir varias formas de valor agregado para los consumidores por las que estarían dispuestos a pagar más que por un producto producido y vendido ilegalmente. Este valor añadido incluye: evitar la ilegalidad y el contacto con los mercados criminales, las garantías y la consistencia en la calidad del producto (con el apoyo de la información precisa en el embalaje), la gama de productos disponibles (con el apoyo de una información precisa sobre las diferencias

54 Action on Smoking and Health (2013) **The economics of tobacco**, ASH Fact Sheet, p.2. www.ash.org.uk/files/documents/ASH_121.pdf.

55 National Audit Office (2013) **Progress in tackling tobacco smuggling**. www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/10120-001-Tobacco-smuggling-Full-report.pdf.

proporcionadas por un proveedor con licencia), y, en el caso de lugares que permitan el consumo de cannabis, un entorno atractivo en el que consumir el producto.

Por lo tanto, al igual que con los precios del tabaco, un desafío clave en el diseño de controles efectivos de precios para el cannabis es cómo conciliar la necesidad de disuadir el uso al mantener los precios relativamente altos con la necesidad de desincentivar el comercio ilegal paralelo al mantener los precios relativamente bajos. No hay una solución perfecta y tiene que enlazarse un compromiso entre los costes de la competencia, tomando en cuenta las prioridades locales. La desproporcionada diferencia entre los costes de producción (legales o ilegales) y los precios actuales del mercado ilegal hace que éste sea un reto aún mayor en el caso del cannabis.

Es, sin embargo, un reto que se puede reducir mediante el uso de una regulación vigorosa y un uso eficiente de la aplicación de la ley; ambos factores que pueden contribuir a mantener los costos de producción ilícita relativamente altos y tomar medidas drásticas contra cualquier desviación de cannabis producida legalmente. Otra medida probablemente útil será hacer hincapié en el valor añadido de comprar cannabis regulado legalmente y/o de su consumo en ambientes controlados y seguro.

La evidencia arrojada por la experiencia holandesa será muy instructiva en este sentido. La popularidad de los “cafés” holandeses, que es tan grande que muchos usuarios de cannabis viajan desde otros países para visitarlos (véase [Turismo del cannabis](#) p.226), ha dado como resultado que se haya eliminado casi todo el mercado de abastecimiento ilegal en el país. Los “cafés” han alcanzado acaparar mayoritariamente el mercado, aun manteniendo precios a un nivel no muy diferente al del mercado ilícito de los países adyacentes. De acuerdo con el EMCDDA, en 2011 el precio promedio del cannabis por gramo (resina/herbal) en los “cafés” de Holanda era de 9.7/5.9 euros (importado) o 9.3 euros (producido domésticamente), mientras que en Bélgica se ubicaba aproximadamente

en 7.5/8 euros y en Alemania oscilaba entre los 7.2 y los 8.9 euros.⁵⁶ Los vendedores de cannabis ilícito en Holanda no han, por lo tanto, logrado bajar los precios lo suficiente como para contrarrestar los otros beneficios que los “cafés” ofrecen a los consumidores. También es importante señalar aquí que los niveles de uso de cannabis en Holanda también se mantienen similares a los de los países vecinos.

Efectos de desplazamiento provocados por cambios de precios relativos

La disponibilidad y el costo de potenciales drogas sustitutas o actividades recreativas de sustitución también será un factor para determinar el impacto neto de los precios del cannabis legal (incluyendo las intervenciones del gobierno). Que se llegue a producir un desplazamiento del uso de otras drogas hacia el cannabis (si el precio relativo de cannabis cae), o del cannabis hacia otras drogas (si hay aumentos de los precios relativos) es una suposición razonable, pero este es un tema que históricamente ha sido poco investigado. En consecuencia, el alcance de tal impacto sólo se puede adivinar tomando en cuenta un amplio margen de error.

En este sentido, el área más evidente y potencialmente significativa es, probablemente, el desplazamiento entre alcohol y cannabis ya que sus patrones de uso y sus efectos son relativamente similares, y de hecho, a menudo se superponen directamente cuando se mezclan drogas. Si bien ha habido cierta especulación sobre la posibilidad de que un aumento en el consumo de cannabis (ya sea relacionado con una caída de los precios, otro impacto de la regulación legal o alguna variable sin relación alguna) lleve a una caída en el consumo de alcohol, la existencia o el alcance de cualquiera de estos efectos no está bien establecida y es difícil

56 EMCDDA (2013) Table PPP-1. Price of cannabis products at retail level, 2011. www.emcdda.europa.eu/stats13#display:/stats13/ppptab1a.

de probar.^{57 58 59} Hay ejemplos de consumo de cannabis y alcohol que suben y bajan al mismo tiempo (por lo tanto no apoyan la hipótesis de desplazamiento) y, en los Estados Unidos por lo menos, los patrones más recientes de consumo de cannabis van en aumento mientras que el consumo de alcohol cae (pruebas que podrían apoyar la hipótesis).⁶⁰

La evidencia epidemiológica debe ser apoyada por los estudios de los comportamientos individuales y hay, claramente, muchas variables distintas del precio que influyen en la decisión de utilizar una droga en lugar de otra. La realidad de que el cannabis y alcohol con frecuencia se utilizan juntos complica aún más el panorama: ¿son “complementos” o “sustitutos”? Ciertamente se necesita precaución antes de saltar a conclusiones que apunten a una causalidad simplista. Si se puede demostrar de manera convincente que un aumento en el consumo de cannabis, por motivos de precio o políticas, está vinculado a una correspondiente caída en el consumo de alcohol, entonces existe un potencial real de ganancia neta en salud pública sobre la base de que, al menos de forma general, se acepta que los daños relativos del uso de cannabis son mucho más bajos que los del alcohol.⁶¹

Esta proposición –que sugiere que un aumento en el uso del cannabis podría producir una ganancia en salud pública si se viera acompañada de una reducción en el uso del alcohol– resulta una posición polémica y contra-intuitiva para muchos. Dada la actual falta de evidencias sólidas para apoyarla, no es aún una hipótesis que, en este momento, pueda

57 Cameron, L. y Williams, J. (2001) **Cannabis, Alcohol and Cigarettes: Substitutes or Complements?**, The Economic Record, Vol. 77, No. 236, pp.19–34.

58 Chaloupka, F. J. y Laixuthai, A. (1997) **Do Youths Substitute Alcohol and Marijuana? Some Econometric Evidence**, Eastern Economic Journal, Vol. 23, No.3, pp.253–276.

59 Pacula, R. L. (1998) **Does increasing the beer tax reduce marijuana consumption?**, Journal of Health Economics, Vol. 17, No.5, pp.557–585.

60 Johnston, L. D. et al. (2012) **Monitoring the Future National Survey Results on Drug Use, 1975–2011: Volume I, Secondary school students**, Institute for Social Research, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan, p.159. http://www.monitoringthefuture.org/pubs/monographs/mtf-vol1_2011.pdf.

61 Nutt, D. et al. (2007) **Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse**, The Lancet, Vol.369, No.9566, pp.24–30.

razonablemente formar parte del proceso de toma de decisiones en materia de política de drogas. Pero al menos es una teoría plausible, es algo que puede ser sujeto a estudios más rigurosos en la medida en la que las oportunidades de influenciar tanto el precio del alcohol como el precio del cannabis y su disponibilidad incrementen simultáneamente. El surgimiento de nuevas evidencias puede aportarnos información a futuro cuando reflexionemos respecto a cómo influenciar y reducir más profundamente los daños relacionados con el uso de drogas.

Por supuesto, también existe la posibilidad de que las intervenciones gubernamentales que aumenten los precios del cannabis por encima de los niveles del mercado actual resulten en un desplazamiento hacia la dirección contraria –con una reducción en el uso del cannabis y un aumento en el uso del alcohol. Sin embargo, si los precios al menudeo se fijan altos al principio (más altos que los actuales precios en el mercado ilícito) el resultado más probable será que una proporción significativa de la demanda simplemente continuará siendo satisfecha vía el abastecimiento ilícito. Otras dos posibilidades de desplazamiento también deben ser mencionadas aquí: una es que el aumento en los precios del cannabis pueda incentivar el cultivo en casa (si esto es algo bueno o malo, no resulta claro, pero incluso el peor escenario posible no sería catastrófico) y otra es que un incremento en el precio quizá también cause un desplazamiento hacia otras drogas además del alcohol. El impacto neto de cualquier aumento en el uso de otras drogas dependería también de sus riesgos, pero los candidatos más probables para este tipo de desplazamiento incluirían algunos cannabinoides sintéticos (véase la p.219) y otras Nuevas Sustancias Psicoactivas (NPS) cuyos riesgos aún son bastante desconocidos.

C Impuestos

Retos

- Integrar efectivamente una política de impuestos dentro de la regulación de precios en una forma que maximice las ganancias obtenidas por los impuestos mientras apoya y no socava otras metas políticas.

Análisis

- Las políticas de impuestos están estrechamente vinculadas con las políticas de establecimiento de precios.
- Existen varios mecanismos posibles para determinar impuestos: al peso de la unidad, al contenido activo o al valor agregado (IVA).
- Los ingresos fiscales surgirán no sólo de las ventas de cannabis sino también de su producción, ganancias de la industria y otras fuentes como las tarifas por concesión de licencias.
- Los potenciales ingresos fiscales variarán significativamente dependiendo de la naturaleza y el tamaño del mercado y el régimen regulatorio y de impuestos que se adopte, predecir las ganancias es, por lo tanto, problemático.
- Si bien los precios se deben mantener al nivel del mercado actual, o a un nivel muy próximo, una carga de impuestos relevante será necesaria para prevenir ganancias excesivas (a menos de que las ventas estén reguladas bajo un modelo de monopolio de Estado). Sin embargo, los impuestos altos también crean incentivos para la desviación, la evasión de impuestos y el mercado ilegal.
- Los ingresos fiscales también tienen el potencial de distorsionar las prioridades del gobierno.

Recomendaciones

- Un sistema basado en la definición de impuestos tanto de producción como de ventas, en el que los niveles de THC por peso sean una unidad sujeta a impuestos, es un punto de partida sensato. Sin embargo, el detalle de esas decisiones debe incorporarse a las consideraciones de una política de precios más amplia y encajar dentro de las necesidades de los ambientes políticos locales y sus marcos fiscales existentes.
- Maximizar los ingresos fiscales no debe ser el eje del diseño de las políticas, las ganancias vía impuestos deben ser vistas, más bien, como un beneficio añadido.
- Cercar los ingresos fiscales relacionados al cannabis como tratamiento médico, la prevención u otros programas sociales, puede parecer una proposición política atractiva, pero es problemática, las intervenciones en salud pública deben estar financiadas de acuerdo con la necesidad y no ser dependientes de ventas.

Las presiones económicas que enfrentan los gobiernos de todo el mundo han sido causa de que se preste más atención a los posibles impactos financieros de regular legalmente el cannabis. La lógica es que el cambio de paradigma no sólo podría generar un ahorro en el sistema de justicia penal, sino que podría, además, proporcionar un impulso muy necesario en los ingresos fiscales de los presupuestos regionales y nacionales. De hecho, las campañas para regular legalmente el cannabis en los estados de Washington y Colorado coincidieron en destacar explícitamente los posibles beneficios fiscales que el cambio de paradigma supondría.

Opciones de impuestos

1 IVA en las ventas

Impuesto agregado como un % fijo del precio de venta

Pros

- De fácil comprensión y administración.

Contras

- Puede incentivar la desviación y la evasión de impuestos entre la producción y la venta.

2 IVA en la producción y las ventas al mayoreo

Impuesto agregado en la producción más que en la etapa de venta

Pros

- Reduce el riesgo de evasión de impuestos.
- De fácil administración –evitando potenciales complicaciones con productos procesados tales como los comestibles o los concentrados.

3 Impuesto de tasa fija en la unidad de peso

Impuesto basado en la unidad de peso

Pros

- De fácil administración.

Contras

- Potencialmente puede incentivar la venta de cepas más potentes a precios más altos.

4 Impuesto de tasa fija en el contenido activo

Impuesto basado en el contenido de THC por peso

Pros

- Evita que se incentive la venta de cepas de mayor potencia.

Contras

- De mayor dificultad técnica para ser administrado.

5 Impuesto progresivo

Impuesto que aumenta de acuerdo con la potencia o cualquier otra variable de riesgo (puede ser de tasa fija o de valor agregado)

Pros

- Puede ayudar a disuadir el uso de variedades más potentes o productos riesgosos.

Contras

- Más complejo y con mayores dificultades técnicas para ser administrado.

6 Cuota para la concesión de licencias

Dicho de otra forma, es un impuesto a las licencias que al menos cubre los gastos burocráticos

Pros

- Genera un flujo de financiación inicial para los reguladores que no depende de las ventas.

7 Impuestos locales

Impuesto a nivel municipal o de condado para cubrir con cualquier costo puntual asociado a la industria

Pros

- Puede ayudar a cubrir costos o cargas regulatorias específicas.

Contras

- Puede incentivar la desviación, o los mercados geográficamente desplazados.

La escala de cualquier ingreso fiscal sobre las ventas dependería de una serie de variables:

- El precio de los productos y la tasa fiscal en un nuevo mercado legal.
- El tamaño total del mercado y los niveles de consumo de los diferentes productos (los cuales pueden variar en la post-prohibición).
- La proporción del mercado que pueda estar sujeta a impuestos –los mercados ilícitos paralelos no pagan impuestos y el cultivo en casa generaría ganancias fiscales mínimas si es que llegase a generar alguna.

- La evasión de impuestos –en tanto que desviación de los canales de producción legal para procurar ventas ilegales no contabilizables.
- Evasión de impuestos -explotando vacíos legales para reducir impuestos.
- La intensidad de la aplicación de las leyes fiscales.

Estas variables están naturalmente relacionadas entre sí. Por ejemplo, los impuestos más altos tienden a hacer subir los precios, incentivando la evasión fiscal, el cultivo en casa y un comercio ilícito paralelo, mientras que reducen el mercado sujeto a impuestos y la renta gravable. Existen también varios posibles impactos en el uso del alcohol por los cambios de precios, lo cual tiene implicaciones fiscales separadas. Estas interacciones potencialmente complejas –y la gran variedad de modelos regulatorios y regímenes fiscales posibles– dan como resultado que las predicciones sobre los niveles de ingreso fiscal puedan hacerse sólo con un amplio margen de error.

Dichas predicciones serán más fuertes en unos años, cuando el primer modelo de cannabis no médica se haya asentado. En ausencia de datos más concretos, existe un riesgo real de exagerar la potencial recaudación tributaria generada por cualquier sistema de regulación legal de cannabis. Sin embargo, sin duda se puede hacer referencia a algunas de las investigaciones y estimados de ingresos fiscales que hasta el momento se han producido. Este cuerpo de evidencia indica que los ingresos podrían ser potencialmente muy significativos.

Investigaciones y estimados sobre la recaudación tributaria

- En el 2008, los “cafés” holandeses pagaron 400 millones de euros (\$520 millones de dólares) de impuestos por ganancias de ventas netas que ascendieron a más de 2 mil millones de euros (\$2.6 mil millones de dólares).⁶²
- La industria del cannabis médico de California genera entre \$58 y \$105 millones de dólares en impuestos de ventas anuales.⁶³
- Si un millón de los usuarios de cannabis existentes en España obtuviesen sus suministros vía los clubes sociales de cannabis, los trabajos creados podrían generar aproximadamente 155 millones de euros en contribuciones de seguridad social, 54 millones de euros en ingresos fiscales y alrededor de 100 millones en IVA.⁶⁴
- El cannabis legalmente regulado en Inglaterra y Gales podría generar ingresos fiscales en el rango de los 0.4 mil millones – 0.9 mil millones de libras al año.⁶⁵
- Si se regulase a nivel federal, en Estados Unidos el ingreso fiscal proveniente del cannabis sería de alrededor de \$8.7 mil millones de dólares.⁶⁶

Mientras que los ingresos fiscales de ventas potenciales han recibido la mayor atención por parte de responsables políticos e investigadores, los ingresos fiscales se pueden generar en varios puntos de la cadena productiva. Por ejemplo, los ingresos pueden ser generados por los impuestos establecidos a nivel de la producción o la venta al por mayor, los impuestos de sociedades pagados sobre las utilidades, los impuestos comerciales pagados por el uso de las instalaciones físicas de producción

62 Grund, J-P. y Breeksema, J. (2013) **Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands**, Global Drug Policy Program, Open Society Foundations, p.52. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Coffee%20Shops%20and%20Compromise-final.pdf.

63 California Board of Equalization (2013) **News Release: BOE to Sponsor Legislation to Exempt Hospice Patients from Sales Taxes on Medical Marijuana**. www.boe.ca.gov/news/2013/28-13-H.pdf.

64 Barriuso Alonso, M. (2011) **Cannabis social clubs in Spain: A normalizing alternative underway**, Transnational Institute, p.6. www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr9.pdf.

65 Pudney, S. et al. (2013) **Licensing and regulation of the cannabis market in England and Wales: Towards a cost-benefit analysis**, Institute for Social and Economic Research, vi. <https://www.iser.essex.ac.uk/d/153>.

66 Miron, J. A. y Waldoock, K. (2010) **The budgetary impact of ending drug prohibition**, Cato Institute. www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/DrugProhibitionWP.pdf.

o los impuestos sobre la renta pagados por los empleados en el comercio legal de cannabis.

Dado que casi todos los ingresos del comercio mundial de cannabis en la actualidad son ganancia de los criminales organizados, la regulación legal claramente ofrece una oportunidad para que los gobiernos recauden lo que actualmente representa un ingreso no percibido. El argumento que se escucha a menudo de que los ingresos tributarios no cubrirán los costos sociales y de salud del consumo de cannabis es algo que carece de sentido en este contexto, pues percibir una parte de los ingresos del impuesto es claramente preferible a no recibir nada.

Hay toda una serie de consideraciones que también deben tomarse en cuenta al decidir sobre la combinación correcta de los impuestos que se van a imponer y los niveles a los que se deben fijar. Por ejemplo:

- El cannabis es relativamente compacto en relación al alcohol o el tabaco, por lo que el contrabando y la evasión de impuestos son comparativamente más sencillos. Fijar impuestos en la etapa de producción podría evitar esto.⁶⁷
- Si los impuestos sobre el cannabis herbal se administrasen con una tasa fija por peso, se crearía un incentivo para producir cannabis de mayor potencia, que se vendería a precios más altos. Administrar los impuestos sobre las bases de la potencia del cannabis (optando, por ser más simple, por los contenidos de THC) podría evitar este riesgo (véase [Fuerza/potencia](#) p126.) Un sistema basado en la potencia y el contenido de THC puede ser más complejo administrativamente, pero no sería imposible de gestionar. Bajo cualquier sistema propuesto, el peso producido y vendido y la potencia, deben estar sujetos a monitoreo regular e independiente.

⁶⁷ Caulkins et al. (2013) *Marijuana legalization - what everyone needs to know*, Oxford University Press, p.156.

Un sistema basado en la imposición de impuestos tanto a la producción, como a las ventas, con el contenido de THC por peso siendo una unidad a la que se le pueda fijar un impuesto, es un punto de partida razonable, pero necesitaría incorporarse a consideraciones de política de precios más amplias y ajustarse a las necesidades de entornos políticos locales y a sus marcos fiscales existentes. Un monopolio estatal sobre la producción, las ventas, o ambas cosas, simplificaría considerablemente la cuestión fiscal y de precios.

Mientras que los ingresos fiscales son ciertamente un beneficio potencial significativo de la reforma, éste no debería ser el motivo principal de cualquier transición hacia la regulación legal. Son la mejora de la salud pública y la seguridad de las comunidades las preocupaciones que deberían constituir el motor de un cambio de política. Los posibles aumentos de los ingresos fiscales deben verse, sobre todo, como una forma de financiar los marcos regulatorios para el cannabis, cualquier ganancia extra debe ser considerada un bono.⁶⁸

Las experiencias con el alcohol y el tabaco muestran cómo generar ingresos fiscales sustanciales potencialmente puede distorsionar o impactar negativamente las prioridades de salud pública. Tampoco debemos ignorar otras lecciones políticas derivadas de la fijación de impuestos sobre el alcohol y el tabaco. Lecciones como la inevitable hostilidad que se despierta en el público cuando hay aumento de impuestos, el poder de presión de las industrias de producción y abastecimiento a gran escala y las dificultades para intervenir en este tipo de industrias que dan empleo de un número significativo de votantes potenciales.

La comúnmente discutida noción de que los ingresos fiscales obtenidos del mercado legal del cannabis pudieran ser re-direccionados a los servicios

68 Más allá de cualquier beneficio financiero derivado del aumento de los ingresos fiscales, naturalmente habrán ahorros en el sistema de justicia. Sin embargo, no es probable que éstos produzcan una acumulación en los mismos departamentos de gobierno responsables de regular los mercados de cannabis y el proceso de re-direccionar estos recursos probablemente no sea ni fácil ni rápido.

relacionados con drogas, tales como la prevención, la educación y los tratamientos médicos, ha tenido un obvio atractivo populista. Un plan de este tipo fue incluido en la propuesta de la iniciativa de Washington para legalizar el cannabis, que destinaba el 60% de los ingresos generados por impuestos a la venta de cannabis a la prevención, la educación, la investigación y la salud pública.⁶⁹ Es importante señalar que también se destinaron fondos al monitoreo y a evaluaciones independientes periódicas de los impactos costes-beneficios de la ley.

Mientras que estas propuestas son, sin duda, útiles para “vender” la reforma de política de drogas al electorado, se debe tener precaución con respecto a la inclusión de las mismas en cualquier plan para la instrumentación de un sistema de regulación legal del cannabis. Los niveles de monitoreo y evaluación efectivos y la prestación de servicios en curso, deben estar determinados por la necesidad y por evidencias de eficiencia y no variar de acuerdo a los ingresos fiscales relacionados a la producción y venta del cannabis. El nivel de gasto condicionado a estos ingresos sólo debe ser adicional a cualquier gasto que de otro modo se habrá de producir.

d Preparación y método de consumo

Retos

- Regular la disponibilidad de diferentes preparaciones de cannabis de forma que se satisfaga la demanda por la droga y en consecuencia se minimicen las oportunidades de negocio para los empresarios criminales.
- Promover el uso de productos de cannabis de bajo riesgo y los patrones de consumo responsable en el largo plazo.

⁶⁹ Cf. Washington State Legislature (2013) **RCW 69.50.540 Marijuana excise taxes – Disbursements** <http://apps.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=69.50.540>.

Análisis

- El cannabis se encuentra disponible en una gran variedad de preparaciones y puede ser consumido de maneras diferentes.
- Los riesgos asociados con el consumo de cannabis se ven influidos de manera significativa por la preparación, la dosis, y el método de consumo, los cuales están estrechamente vinculados a la potencia (ver [Métodos de consumo](#), p.112)
- Diferenciar la regulación de acuerdo con las preparaciones de cannabis legalmente disponibles puede influir en los patrones de uso. Por ejemplo, haciendo que los productos de mayor riesgo sean menos disponibles, ciertos daños potenciales y patrones de uso potencialmente dañinos pueden ser minimizados.
- Se deben tomar en cuenta los riesgos potenciales para la salud de los pulmones que implica la inhalación del humo de cannabis (particularmente cuando se mezcla con tabaco), y la capacidad de los usuarios a ser informados y controlar la dosificación de los ingredientes activos del cannabis, tanto en términos de consumo total como en la velocidad de aparición de sus efectos.
- Fumar cannabis, en papel de liar o pipas, sigue siendo el método más popular de consumo en casi todo el mundo debido a su simplicidad, bajo costo, portabilidad, y a que supone una actividad social que además permite a las y los usuarios controlar la dosis con relativa facilidad.
- Alentar a las y los usuarios a consumir cannabis a través de otros métodos en lugar de fumarlo es un reto a largo plazo, pero de lograrse, reduciría los riesgos para la salud asociados con el fumar, en particular cuando el cannabis es mezclado con tabaco.
- El cannabis en preparaciones comestibles no involucra riesgos para la salud de los pulmones, pero tarda más en mostrar efectos y por lo tanto supone un mayor riesgo en relación con el control de las cantidades.
- Los vaporizadores –que crean vapor del cannabis herbal en lugar de humo producto de la combustión– ofrecen una experiencia de

inhalación más cómoda y agradable para el usuario, reducen los riesgos para la salud de los pulmones y ofrecen un nivel de control de la dosis similar al del cannabis fumado.

- En el futuro, los llamados cigarrillos electrónicos (¿porros electrónicos?) que vaporizan un extracto oleoso de cannabis (en lugar de cannabis herbal) probablemente serán un método de consumo muy popular y de bajo riesgo en comparación con el cannabis fumado. Es necesario aprender de los problemas que han surgido con la regulación de los cigarrillos electrónicos de nicotina, mismos que no han sido bien atendidos ni por las regulaciones del tabaco ni por las regulaciones de productos medicinales de remplazo de nicotina.

Recomendaciones

- La inhalación de cannabis no fumado mediante el uso de vaporizadores, y potencialmente nuevas tecnologías tales como los cigarrillos electrónicos, debe ser promovida pues reduce riesgos asociados con el fumar, particularmente cuando el cannabis se mezcla con tabaco. Prohibir la venta de cigarrillos ya liados, exigir la existencia de vaporizadores en los lugares de consumo, o establecer lugares de consumo que sólo permitan vapor y no humo, son algunos ejemplos de cómo puede lograrse esta meta.
- Se necesita más investigación sobre el uso de vaporizadores y alguna forma de estandarización y testeo sería útil, misma que potencialmente podrían estar asociada a un sello o logo de “calidad garantizada” en el producto.
- Se necesita más investigación sobre los impactos del surgimiento de concentrados de cannabis tales como el aceite de hachís butano (BHO por sus siglas en inglés) y el consumo de preparaciones “untadas”.
- Se necesita más investigación sobre los cigarrillos electrónicos de cannabis, dado que suponen una alternativa de inhalación de bajo riesgo y sin humo, y son un producto cómodo y atractivo para los usuarios. Controles de regulación deben ser dedicados a estos artefactos y a los productos que se venden para complementarlos.

- Las decisiones sobre qué productos hacer disponibles desde el inicio de cualquier sistema de regulación legal deben estar guiadas, en gran parte, por la naturaleza del consumo ilegal existente. Si bien no es necesario igualar la oferta de productos del mercado ilegal en el legal, lo cierto es que mientras más grandes sean las diferencias es más probable que ocurran distorsiones impredecibles y potencialmente negativas en el mercado.
- Los intentos por influenciar los patrones de uso regulando diferentes productos de formas diferentes deben ser graduales y estar guiados por una evaluación y un monitoreo cuidadosos.

Preparaciones

El cannabis existe en una gama de preparados. Estos incluyen:

- **Cannabis herbal:** existe una amplia gama de cepas disponibles que varían en calidad y en concentración de THC y CBD, desde las potencias más bajas hasta las más altas (véase p.126).⁷⁰ El cannabis herbal usualmente se seca después de ser cultivado y puede ser fumado, vaporizado, comido (más comúnmente incorporado en comidas y bebidas) o procesado en una gama de otros productos (véase más abajo).
- **Resinas de cannabis y otros concentrados:** las resinas son una preparación sólida del cannabis comúnmente hecha de los elementos de la planta que contienen la mayor concentración de ingredientes activos. Existe una amplia variedad de productos de resina, que van desde las tradicionales resinas enrolladas o presionadas hechas con tricomas de cannabis recolectadas a mano, hasta productos más procesados hechos con solventes (éstos incluyen aceites y ceras de cannabis mucho más potentes y menos comunes).

⁷⁰ Por ejemplo, al momento en el que se escribió esta guía, leafly.com proveía información sobre 557 cepas diferentes: www.leafly.com/explore.

Si bien las resinas son generalmente más potentes que el cannabis herbal (en términos del porcentaje de THC por peso) y son correspondientemente más caras, su potencia puede variar significativamente.⁷¹ Las resinas y los aceites más potentes, especialmente aquellos que se producen usando los procesos de tecnología más avanzada para la extracción, pueden ser extremadamente potentes, algunas de ellas con una concentración de THC de más del 80%.

Por ejemplo, el aceite de hachís butano (BHO), que se produce usando el disolvente de extracción butano, es un concentrado de cannabis muy potente que a veces se consume a través de un proceso conocido como “dabbing” (untarse), mediante el cual el usuario toca el concentrado sobre una superficie calentada e inhala sus vapores.⁷² Resinas más típicas se pueden consumir: fumándose solas o con tabaco y otros productos herbales en una pipa, vaporizadas (aunque con menor frecuencia) y comidas solas o cocinadas con otros alimentos. Los aceites generalmente se fuman o consumen en alimentos.

- **Productos comestibles de cannabis:** el cannabis herbal puede consumirse en su forma no procesada pero es más frecuente que los ingredientes activos, que son liposolubles, se disuelvan en aceites o mantequilla por lo que se consumen en una gran variedad de alimentos preparados. Algunos productos comestibles populares en Holanda y en dispensarios de cannabis medicinal en E.U. incluyen pasteles, galletas y brownies –aunque los productos varían en todo el mundo de acuerdo a las culturas locales. También están disponibles una variedad de bebidas a base de cannabis realizadas con aceites o tinturas.⁷³

⁷¹ Hay algunas resinas de baja potencia, como las resinas del mercado de masas que se producen en el norte de África y que se consumen en gran parte del sur de Europa. Estas resinas a menudo están complementadas con adulterantes que no provienen del cannabis.

⁷² Black, B., **To Dab or not to Dab?**, High Times, 02/10/13. www.hightimes.com/read/dab-or-not-dab.

⁷³ El cannabis en bruto puede ser añadido al agua hirviendo para hacer té de cannabis u otras bebidas, pero dado que sus ingredientes activos no son solubles en agua es un método ineficiente de uso. Los tés, por lo tanto, se preparan generalmente con tinturas o aceites de cannabis.

- **Otras preparaciones de cannabis:** se han desarrollado muchos productos nuevos en los últimos años para los usuarios de cannabis medicinal. Estos incluyen tinturas de cannabis (incluyendo el Sativex, un spray de tintura de cannabis hecho de la planta entera y primer producto del tipo en obtener licencia de medicamento), tabletas o tiras sublinguales y una amplia gama de té, tónicos y bebidas gaseosas que contienen principalmente tinturas de cannabis de diferentes funciones y aplicaciones. Estos productos tienen efectos psicoactivos, pero no son muy utilizados con fines no médicos. Lo importante es reconocer que cualquiera de las técnicas aprendidas a partir de la elaboración de estos productos, inevitablemente, será transferida a los productos no médicos en el futuro.

Métodos de consumo

El cannabis puede ser consumido en una gran variedad de formas, cada una asociada con diferentes efectos y riesgos.

Fumar

En la mayoría del mundo, el método más popular de consumo de cannabis es fumarlo en pipas o en “porros” (cigarrillos de cannabis enrollados a mano) que pueden contener cannabis herbal puro, hierba de cannabis o resina mezcladas con tabaco (o con menos frecuencia, alguna otra mezcla de hierbas). La razón por la que este es el método más popular no sorprende: es rápido, fácil y barato. Los efectos de la droga se presentan rápidamente y a su vez se mantiene un gran control de la dosis. Fumar también ofrece una experiencia social y compartida tanto en la preparación como en el acto de compartir la pipa o el porro, lo cual en muchos sentidos se ha convertido en una acción con gran carga cultural, incluso ritual, en muchos ambientes sociales –de forma muy parecida a lo que ocurre con los patrones de consumo de alcohol.

La quema de cannabis (y cualquier cosa con la que se mezcla) da lugar a la creación de una gama de productos de combustión (como el alquitrán, monóxido de carbono, tolueno y benceno⁷⁴) y al mismo tiempo, contrario a la mitología de “la locura del porro”, el humo del cannabis parece ser menos riesgoso que el humo del tabaco,^{75 76} –aunque es razonable suponer que la inhalación de humo de cualquier tipo aumenta los riesgos a la salud de la garganta y los pulmones.⁷⁷

Cuando el cannabis se fuma mezclado con tabaco, como suele ser el caso en gran parte del mundo, el debate sobre los riesgos de fumar cannabis y tabaco por separado se torna bastante académico. Sin embargo, fumar cannabis y tabaco juntos presenta serios riesgos para la salud que aún son poco conocidos.⁷⁸ Debido al alto potencial adictivo del humo de tabaco fumarlos juntos puede ser un iniciador de consumo de tabaco a largo plazo (que está, sin duda, asociado con daños graves para la salud que se mantienen independientes de cualquier consumo de cannabis) y también puede significar que las y los usuarios presenten síndrome de abstinencia por nicotina y por lo tanto terminen fumando más cannabis, o lo hagan con mayor frecuencia, de lo que normalmente harían.

Fumar a través de una pipa de agua o “bong” es percibido como una manera menos riesgosa de fumar. Sin embargo, crearlo es algo así como creer en los supuestos beneficios de los filtros en los cigarrillos. No

74 Para revisar una lista de fácil comprensión de los componentes químicos del humo de cannabis, confóntese: Moir, D. et al. (2008) **A comparison of mainstream and sidestream marijuana and tobacco cigarette smoke produced under two machine smoking conditions**, Chemical Research in Toxicology, Vol. 21, No. 2, pp. 494-502.

75 Rooke, S. E. et al. (2013) **Health outcomes associated with long-term regular cannabis and tobacco smoking**, Addictive Behaviours, Vol.38, No.6, pp. 2207-2213.

76 Pletcher, M. J. et al. (2012) **Association Between Marijuana Exposure and Pulmonary Function Over 20 Years**, Vol.307, No.2, pp.173-181.

77 Mientras que el potencial carcinogénico del humo de cannabis sigue siendo discutible (pero parece ser modesto y ciertamente mucho menor que el del humo del tabaco), el humo de la combustión de todos los productos a base de hierbas, sin duda, puede irritar las vías respiratorias y se asocia con un mayor riesgo para la salud.

78 Esto se debe probablemente porque la mayor parte de la investigación del cannabis se ha hecho en Estados Unidos, donde fumar cannabis con tabaco es relativamente infrecuente en comparación con otras regiones como Europa, donde es lo más común.

hay buena evidencia para apoyar dicha suposición, pues incluso si la experiencia de fumar es más agradable debido a que el humo se enfría ligeramente por el agua, en esencia estamos inhalando el mismo humo.⁷⁹ Algunas investigaciones han sugerido que debido a que el agua absorbe el THC más efectivamente de lo que lo hacen los alquitranes, en realidad este método de consumo incrementa la proporción de alquitrán-THC, lo cual significa que las y los usuarios inhalan más de lo que harían con un porro.⁸⁰

Vaporizadores

Vaporizadores de hierba

Los ingredientes activos del cannabis también pueden ser liberados e inhalados en forma de vapor, evitando la mayor parte de los componentes tóxicos del humo tales como alquitranes y monóxido de carbono producidos por la combustión en pipas o en porros. Esto se consigue usando alguna forma de “vaporizador” –un equipo que calienta el cannabis (por lo general en forma de hierba) a una temperatura lo suficientemente alta para liberar los cannabinoides volátiles en forma de vapor, pero no tan caliente que lo queme y cree humo (el cual sabemos contiene una gran cantidad de componentes tóxicos adicionales).

Hoy en día, muchos de estos dispositivos que producen vapor caliente en diferentes maneras están disponibles comercialmente. Estos incluyen: vaporizadores de conducción, que calientan el cannabis en un plato caliente en un espacio de aire contenido; vaporizadores “de aire forzado”, que llenan un globo o bolsa desmontable desde la cual el vapor se inhala a continuación, y las “varitas de calor”, que son utilizadas con pipas de agua más convencionales para sustituir la llama o el encendedor.

79 Gieringer, D. (1996) *Marijuana waterpipe and vaporizer study*, MAPS Bulletin, Vol.6, No.3, pp.53-66. www.maps.org/news-letters/v06n3/06359mj1.html.

80 Ibid.

Aunque tales vaporizadores han ido creciendo en popularidad desde la década de los noventa, la extensión de su uso se ha limitado debido a su elevado precio en relación con las pipas convencionales (los vaporizadores a menudo cuestan \$100 dólares o más, y los modelos más sofisticados tipo “volcán” cuestan más de \$300 dólares) y debido a sus diseños voluminosos (que resultan poco prácticos para su uso fuera de casa). Recientemente han aparecido en el mercado modelos de bolsillo y vaporizadores tipo “pluma”. La eficacia de algunos de estos productos en la creación de vapor en lugar de humo ha sido cuestionada –algunos siendo claramente mejores que otros.



Un vaporizador de aire forzado “volcán” y su bolsa lelandkim.com

Las investigaciones publicadas sobre vaporizadores (principalmente llevadas a cabo en el contexto de los usos médicos del cannabis) han demostrado de forma convincente que el cannabis vaporizado ofrece los mismos niveles de ingredientes activos que el fumado, aunque sin la mayoría de los elementos nocivos que se encuentran en el humo.^{81 82 83} De este modo, la vaporización reduce los síntomas respiratorios⁸⁴ y riesgos asociados con fumar. Dicha evidencia también indica que la experiencia



Un cigarrillo electrónico para cannabis de la marca “o.pen” Weedhype.com

81 Abrams, D. et al. (2007) **Vaporization as a smokeless cannabis delivery system: a pilot study**, Clinical Pharmacology & Therapeutics, Vol.82, pp.572–578. www.maps.org/media/vaporizer_epub.pdf.

82 Earlywine M. y Barnwell, S. (2007) **Decreased respiratory symptoms in cannabis users**, Harm Reduction Journal, Vol. 4, No. 11. www.harmreductionjournal.com/content/pdf/1477-7517-4-11.pdf.

83 Hazekamp A. et al. (2006) **Evaluation of a vaporizing device (Volcano) for the pulmonary administration of tetrahydrocannabinol**, Journal of Pharmacological Science, Vol.95, pp.1308–1317.

84 Aunque éstos no se eliminan del todo: por ejemplo, la tos puede ser un resultado de la inhalación. Con algunos dispositivos, el vapor se puede pasar, además, a través del agua para enfriarlo y reducir irritaciones respiratorias potenciales.

de inhalación de vapor es generalmente preferida por las y los usuarios debido a que el vapor es más fresco, menos duro para la garganta y, por lo tanto, más agradable para inhalar.

Sin embargo, esta es un área relativamente poco estudiada. La mayoría de los estudios existentes se han centrado en las funciones físicas de los vaporizadores y en una pequeña muestra de las reacciones de las y los usuarios –sin realizar estudios epidemiológicos de los efectos reales para la salud. Además, en un mercado en rápida expansión, todavía son relativamente pocos los modelos que han sido sometidos a un riguroso análisis independiente. De hecho, sólo el modelo más costoso de “*forced-air*” ha sido evaluado. Para que las y los profesionales de la salud, reguladores y consumidores puedan tomar decisiones informadas será necesario hacer más investigación sobre este tema.

Vaporizadores de tipo “cigarrillo electrónico”

Una tendencia de introducción más reciente son los cigarrillos electrónicos o *e-cigarettes* para productos de cannabis,⁸⁵ mismos que fueron inicialmente desarrollados como una forma más segura de consumir nicotina para los fumadores de tabaco. Como los vaporizadores de cannabis, los cigarrillos electrónicos producen un vapor con contenido activo en lugar de humo de combustión aunque funcionan de una manera muy diferente. En lugar de utilizar el calor para extraer el contenido volátil a partir de la materia vegetal y convertirlo en vapor, utilizan una solución de nicotina ya preparada que después se convierte en vapor en una cámara de auto-administración operada por pilas a partir de la inhalación del usuario.

Los cigarrillos electrónicos han demostrado ser más populares que los productos de sustitución de nicotina, como parches o GMN, debido a que son ampliamente reconocidos como alternativas sustancialmente

⁸⁵ También conocidos como vaporizadores personales o sistemas de suministro de nicotina electrónicos, que se inventaron en 2003.

más seguras al fumar y a que replican la experiencia misma de fumar –en cuanto a la forma de sostener el cigarrillo y la inhalación– sin mantener los impactos más antisociales de fumar cigarrillos (olor, humo y mal aliento).

Así como algunas personas han utilizado vaporizadores de cannabis para consumir tabaco de manera más segura, el uso de ciertos tipos de aceites de cannabis extraídos con tecnologías similares a la de los cigarrillos electrónicos ha comenzado a ser explorado. Este desarrollo es todavía muy incipiente y los primeros productos comerciales –los llamados “porros electrónicos”– sólo llevan poco tiempo en el mercado estadounidense de cannabis medicinal. Por lo tanto, aun es difícil hacer comentarios sobre este tipo de productos con una mayor certeza –aunque hay indicios de que la demanda de estos productos está aumentando rápidamente.

Dicho esto, y teniendo en cuenta la practicidad de los cigarrillos electrónicos así como la reciente expansión del mercado para este tipo de productos, es posible afirmar que este tipo de tecnología para el consumo de productos del cannabis se convertirá en un área pujante en el futuro cercano. Esta tecnología ofrece un producto fácil de usar que es más seguro que fumar, es barato (con muchos tipos de instrumentos disponibles por menos de \$10 dólares) y es más conveniente que los vaporizadores convencionales (pues los cigarrillos electrónicos no necesitan ser rellenados con cannabis herbal después de cada uso).

Hay, sin embargo, lecciones importantes que deben ser aprendidas de la reciente aparición de los cigarrillos electrónicos de nicotina. Su rápida expansión ha tomado desprevenidos a los reguladores y a las autoridades médicas provocando que dichos productos no sean bien abordados ni por los marcos regulatorios dedicados a los cigarrillos ni por aquellos específicos a los medicamentos/fármacos. Como resultado, incluso si la sustitución de los cigarrillos fumados por cigarrillos electrónicos es ampliamente aceptada como beneficiosa para la salud pública, los productos que se venden han sido insuficientemente supervisados y regulados en la mayoría de las jurisdicciones.

Este tipo de productos no sólo han escapado a la regulación efectiva en términos de controles de calidad sobre las soluciones de nicotina, sus tecnologías de distribución y/o efectos, sino que también han sido insuficientemente regulados con respecto a su comercialización. Existe la preocupación de que algunos cigarrillos electrónicos –que tienen una apariencia casi idéntica a la de los cigarrillos de tabaco– están siendo promovidos como productos aspiracionales a través del uso de publicidad con celebridades e imágenes de glamorosas –algo similar a lo que ocurría con la publicidad del tabaco en el pasado.

Esto podría plausiblemente revertir algunos de los progresos realizados para evitar la normalización del uso de cigarrillos. La aparición de los cigarrillos electrónicos con sabores como “goma de mascar” también han suscitado preocupación respecto a los problemas de dirigir la publicidad a niños y jóvenes. Es evidente que existe la necesidad de establecer un delicado equilibrio entre promover estos productos entre fumadores actuales en oposición de facilitar la iniciación de aquellos que de otro modo no estarían consumiendo la nicotina en absoluto. Estos dilemas son precisamente la razón por la que la comercialización debe ser regulada cuidadosamente por las autoridades sanitarias competentes.

En Europa, una propuesta de solución a esta imagen del cigarrillo electrónico “disponible para todos” buscaba su clasificación como producto médico sujeto a todo el rigor de la regulación de este tipo –lo que habría restringido seriamente su disponibilidad. Esta medida fue rechazada dado el riesgo de sacrificar un éxito potencialmente enorme en materia de reducción de daños del tabaco.⁸⁶ En su lugar, los cigarrillos electrónicos serán regulados como productos de tabaco, por lo que probablemente su publicidad y comercialización se vean sujetas a regulaciones (aunque al momento de escribir esta guía los detalles permanecen poco claros).

86 Bates, C. y Stimson, G. (2013) **Costs and burdens of medicines regulation for e-cigarettes.** <http://nicotinepolicy.net/documents/reports/Impacts%20of%20medicines%20regulation%20-%202020-09-2013.pdf>.

El problema general es que este tipo de productos claramente no encajan dentro de los marcos de regulación del tabaco existentes, pero tampoco son, estrictamente hablando, productos médicos. Son productos novedosos que requieren su propio marco normativo el cual deberá basarse en elementos clave de ambos. Esto tiene una relevancia obvia para la futura política de la regulación del cannabis, pues no se puede suponer que cualquiera de las estructuras de regulación existentes podrá atender la totalidad de los nuevos productos o tecnologías para consumirlo (véase conclusiones más abajo).

Un claro ejemplo de esto es la ya existente preocupación acerca de los vaporizadores de cannabis del tipo cigarrillo electrónico que ha surgido recientemente en el escenario del cannabis medicinal en E.U.: “¿Qué solvente contienen los aceites/soluciones?” y “¿Cuál es la potencia del vapor?” son sólo algunas de las preguntas más frecuentes. Actualmente, en ausencia de un marco regulatorio adecuado, las respuestas a estas preguntas se mantienen inadecuadas.

Productos comestibles: comida y alimentos

Como se ha señalado anteriormente, el cannabis se puede comer en forma de hierba o en una variedad de preparaciones; y al comerlo, los ingredientes activos son absorbidos a través del revestimiento del estómago y el tracto digestivo. Dado que los ingredientes activos del cannabis son solubles en grasa o se pueden preparar en una tintura (es decir, extraído en alcohol), se pueden añadir fácilmente en casi cualquier forma de alimento o bebida. A diferencia de la inhalación de humo o vapor de cannabis, que hace que la droga entre en la sangre a través de los pulmones proporcionando un efecto casi inmediato, cuando se come, los efectos del cannabis toman mucho más tiempo en sentirse –entre 20 minutos y una hora más o menos, dependiendo de la naturaleza del comestible y si es ingerido con el estómago vacío.

Esto significa que los productos comestibles de cannabis presentan una especie de equilibrio costo/beneficio cuando se les compara con el cannabis fumado. Sin embargo, aunque este tipo de consumo evita los riesgos respiratorios por completo, con los productos comestibles es intrínsecamente más difícil tener control de la dosis. En la ausencia de una etiquetación clara y fiable, es difícil juzgar qué tan fuerte es un comestible particular, más allá del inconveniente procedimiento de probar una pequeña parte y esperar un período razonable (potencialmente hasta dos horas) para estar seguro.

Las personas también pueden reaccionar de maneras diferentes o impredecibles al mismo producto en diferentes momentos. Por lo tanto, ajustar la dosis al alza requiere de un proceso lento y potencialmente problemático, pues las y los usuarios deben esperar para asegurarse que han recibido la dosis deseada del producto ingerido y por ende se incrementa la probabilidad de consumir más (con sus respectivos efectos negativos no deseados). Por lo tanto, la regulación de la potencia y contenido de los productos comestibles de cannabis resulta evidentemente clave.⁸⁷ (Para revisar más información sobre este tema, véase [Fuerza/potencia](#), p.126. e [Información en el envase](#), p.145.)

Recomendaciones

Un tema recurrente en esta guía es cómo diferentes niveles de regulación en los diferentes productos derivados del cannabis y las formas en las que se consumen, puede ayudar a influenciar los comportamientos de consumo de forma positiva, fomentando el uso de productos más seguros y de métodos más seguros de consumo.

Aunque es poco probable que el debate (a menudo acalorado) sobre el alcance de los riesgos del consumo de cannabis desaparezca pronto,

⁸⁷ Cf. Consejo de Control de Bebidas Alcohólicas del Estado de Washington marihuana REGLA WAC 314-55-095 (tamaños de servir), 31455-104 (requisitos de extracción), y 314-55-105 (embalaje y etiquetado). http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative_502_proposed_rules.

existen una serie de observaciones que pueden hacerse sobre la naturaleza de la relación entre los riesgos y la preparación y/o el método del consumo de cannabis:

- 1 Existe una relación dosis/riesgo, es decir, cuanto más se consume mayores son los riesgos.
- 2 El conocimiento del usuario y la capacidad de controlar la dosificación son importantes variables de riesgo.
- 3 La velocidad de aparición de los efectos varía entre los métodos de uso y tiene un impacto sobre la naturaleza de la experiencia y la capacidad de control de la dosificación.
- 4 Los riesgos para la salud de los pulmones, asociados con fumar cannabis, se reducen significativamente al evitar que se mezcle con tabaco y con la inhalación de cannabis vaporizado en lugar de fumado. Tales riesgos se eliminan por completo por el consumo de las preparaciones de cannabis comestibles o utilizando otros preparados que no conlleven la inhalación de humo.

Por lo tanto, las prioridades de regulación deben ser:

- **Decidir qué preparativos pueden recibir licencia de venta**

Cómo hacer frente a esta pregunta dependerá en gran medida del marco regulatorio general que haya sido adoptado (véase el [Resumen de los modelos de regulación del cannabis](#), p.37). Los modelos más orientados a la comercialización tienden a permitir la venta de la mayoría de los productos y preparados aunque con ciertos límites de potencia impuestos (véase [Fuerza/potencia](#), p.126). Aunque disponibles, dentro de estos esquemas es posible desplegar facultades reglamentarias para prohibir la venta de determinados productos o tipos de productos considerados peligrosos, en bases individuales y según se considere apropiado (véanse, por ejemplo, los modelos de regulación de Washington y Colorado, p.237).

Los modelos más estrictos o de control estatal probablemente revertirán este enfoque, adoptando un sistema de regulación más prudente y más simple que incluirá la prohibición *a priori* de las ventas de productos sin licencia y/o que no hayan sido autorizados específicamente (véase, por ejemplo, el modelo de Uruguay, p.237).

Al final, las decisiones tendrán que ser guiadas por la naturaleza del mercado ilícito existente. En la mayoría de las jurisdicciones los tipos de cannabis ilegal disponibles están bastante limitados, a menudo restringiéndose a un mercado en dos niveles que, por un lado ofrece un cannabis herbal más barato, menos potente y cultivado al aire libre (a menudo incluyendo las hojas, semillas y tallos) y, por otro lado, un cannabis herbal hidropónico más caro y más potente (por lo general incluyendo sólo las puntas floridas o brotes de la planta de cannabis). Cuando la resina es la forma más utilizada de cannabis, a menudo hay una estructura de mercado similar.

Por el contrario, los mercados de cannabis medicinal en algunos estados de E.U. como Colorado y California, así como los “coffee shops” holandeses han expuesto a una amplia base de consumidores a mercados más sofisticados. Estos incluyen no sólo una amplia selección de diferentes variedades de cannabis herbales *premium*, sino también una amplia gama de productos elaborados incluyendo concentrados y productos comestibles. Cuando un rango de productos tan amplio ya está disponible y su mercado está ya establecido, poner en marcha una gama de productos para uso no medicinal más restringida puede resultar un reto poco deseable aunque no imposible de sortear.

En los lugares donde hay una variedad limitada de productos de cannabis en el mercado ilícito se recomienda que, al menos inicialmente, cualquier nuevo mercado legal no ofrezca una mayor gama de productos. En tales casos, esto significará probablemente permitir sólo un rango relativamente limitado de variedades de hierbas de cannabis (que cubran niveles de potencia bajos, medianos y altos) y/o resinas (véase [Fuerza/potencia](#),

p.126). La lógica en este caso sería no cambiar drásticamente la naturaleza del mercado o no hacerlo demasiado rápido a fin de evitar impactos impredecibles sobre los patrones de uso.

La gama de productos podría ampliarse con el tiempo, en lugar de moverse de la noche a la mañana de una estructura de mercado ilegal de dos niveles a un esquema más sofisticado como el descrito para los casos de Holanda y algunos dispensarios de cannabis médica en Estados Unidos. Incluso bajo un marco regulatorio que sólo permita una gama de productos restringida, las y los consumidores de cannabis que buscan cepas específicas o *premium* de cannabis no disponibles para la venta al menudeo, en principio serán capaces de acceder a ellas si, como estamos proponiendo, el cultivo en casa también se permite tal vez junto a un modelo de pequeños clubes sociales de cannabis.

Tampoco hay una necesidad obvia o urgente para hacer que los productos comestibles de cannabis estén disponibles en el inicio de cualquier sistema regulatorio (los productos comestibles de cannabis médica son un tema aparte). Cocinar con la hierba de cannabis es muy sencillo y cualquier persona que desee preparar comestibles con la hierba de cannabis fácilmente podría hacerlo. Dada esta libertad, podría ser razonable evitar las complejidades inherentes a regular la venta al por menor de productos comestibles, al menos inicialmente.

Esta es un área que siempre puede volver a examinarse en una etapa posterior, cuando el marco regulatorio para el cannabis herbal esté mejor establecido (véase [Fuerza/potencia](#), p.126 y [Embalaje](#), p.138). La

La lógica en este caso sería no cambiar drásticamente la naturaleza del mercado o no hacerlo demasiado rápido a fin de evitar impactos impredecibles sobre los patrones de uso.

regulación de los productos comestibles es un área que Washington⁸⁸ y Colorado están explorando⁸⁹ y las lecciones que nos aporten sus experiencias serán sin duda útiles para regulaciones futuras.

El mismo razonamiento podría ser utilizado para restringir o prohibir las ventas minoristas de algunos concentrados de cannabis –ciertamente los tipos más potentes producidos con CO2 o métodos de extracción con disolventes. Una vez más, si esto es apropiado dependerá de la naturaleza del mercado existente y la magnitud de la demanda, pero si estos productos no están ya en uso de forma generalizada y hay preocupaciones legítimas de que su disponibilidad comercial puedan hacer aumentar ciertos riesgos, no hay urgencia para hacer del tema algo prioritario.

Los reguladores podrían considerar primero el establecimiento de un mercado de cannabis herbal funcional que satisfaga la mayoría de la demanda y luego explorar la regulación de la producción y venta al por menor de productos comestibles y concentrados. Esto no tendría que representar una prohibición permanente o total a ambos: los productos comestibles estarían efectivamente accesibles vía su preparación en el hogar y los tipos más exóticos de cannabis y sus concentrados podrían ser potencialmente permitidos en el ambiente más controlado de los clubes sociales de cannabis.

- **Desalentar el uso del cannabis fumado (sobre todo cuando se mezcla con el tabaco) y fomentar métodos más seguros de consumo**

Algunas maneras en que esto podría lograrse son:

⁸⁸ Cf. Reglamento de la Junta de Control de Regulación de Marihuana del Estado de Washington, WAC 314-55-095 (tamaños de porción), 314-55104 (requerimientos de extracción), 314-55-105 (embalaje y etiquetado) http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative_502_proposed_rules.

⁸⁹ Véase la discusión al respecto aquí: www.samefacts.com/2013/03/drug-policy/defining-a-serving-of-cannabis/.

- La prohibición a los vendedores con licencia para vender porros ya enrollados que contengan cannabis mezclado con tabaco (lo cual es sobre todo un problema para los mercados europeos), o de manera más restrictiva, limitar las ventas a cannabis herbal suelto y sin preparar, por lo menos al principio.
 - El establecimiento de locales autorizados (y con licencia) para la venta y el consumo *in situ* vía el uso de vaporizadores en combinación y concordancia con las restricciones y prohibiciones para fumar en espacios públicos. Debe señalarse, sin embargo, que esta cuestión (uso de vaporizadores vs. leyes anti-tabaco) no ha sido suficientemente contemplada en la mayoría de las jurisdicciones.
 - El suministro de información adecuada de reducción de daños en el punto de venta, en el embalaje y vía los propios vendedores.
- **Regulación de vaporizadores que usan la hierba de cannabis**

Los organismos reguladores nacionales deberán establecer una regulación apropiada que rija el uso de vaporizadores (para más información sobre el papel de los organismos nacionales en la regulación del cannabis, ver p.188). Los intentos de impedir la venta de parafernalia de cannabis demostraron ser poco prácticos en el pasado aunque la regulación podría arrojar mejores resultados al incluir procedimientos de testeo integrales e independientes para cada modelo, utilizando parámetros claros de rendimiento en los que se podría analizar, por ejemplo, los contenidos del vapor. El cumplimiento de los estándares acordados podría dar lugar a la adjudicación de un logo o sello de “calidad” para un modelo en particular que haya cumplido con los requisitos establecidos, lo que podría vincularse, a su vez, a la aprobación para la venta en ciertos lugares o para su uso en establecimientos autorizados.

- **Regulación de vaporizadores de tipo cigarrillo electrónico**

Regular los vaporizadores de tipo cigarrillo electrónico implica no sólo tratar con los dispositivos y su funcionamiento en relación a los estándares

de control de calidad (al igual que con vaporizadores de hierba de cannabis como se señaló arriba) sino también con el contenido de la solución o extractos que utilizan así como la forma en la que se comercialicen. Este es especialmente el caso si el vaporizador y el producto de cannabis están “amarrados”, es decir, sólo un cartucho específico se puede utilizar con un vaporizador particular, o en el caso de la variedad desechable donde sólo pueden hacerse un cierto número de inhalaciones antes de ser desechado.

Esta es una nueva área de la regulación y de la investigación que lamentablemente se encuentra sub-desarrollada para los productos de nicotina ya ampliamente disponibles y que naturalmente requerirá más trabajo por parte de los futuros reguladores de cannabis. Como se trata de productos para los cuales es probable que aumente rápidamente la demanda en los próximos años, se sugiere como un área de investigación y desarrollo normativo prioritaria.

e Fuerza/potencia

Retos

- Asegurar que la potencia está regulada y que se monitoree de forma fiable y consistente en cualquiera de los productos disponibles para su venta al por menor.
- Asegurar que los consumidores estén informados acerca de la potencia de lo que están consumiendo, sus efectos y riesgos potenciales y cómo reducirlos o evitarlos.
- Reducir al mínimo los potenciales riesgos asociados con el cannabis de alta potencia.

Análisis

- Existe cierta confusión en torno a lo que significa la potencia del cannabis.
- El concepto de “potencia” en relación con los productos del cannabis no es exactamente equivalente al del alcohol:
 - El cannabis tiene más de un ingrediente activo y la proporción de contenido activo es una variable importante tanto en los riesgos y los efectos subjetivos.
 - La cantidad de contenido activo consumido a partir de una cantidad dada de cannabis fumado/inhalado puede variar de forma significativa (por ejemplo, en términos del número, la intensidad y la longitud de las inhalaciones).
 - La auto-valoración con el cannabis inhalado significa que las cuestiones de potencia son una preocupación menor, pues la mayoría de las y los usuarios son capaces de moderar y controlar el uso para lograr su nivel deseado de intoxicación, aunque esto se hace más difícil a medida que aumenta la potencia.
- Las dosis/potencias desconocidas son un riesgo del uso de cannabis ilegal que puede ser en gran medida eliminado en un mercado regulado de manera efectiva.
- Es necesario efectuar pruebas y monitoreos efectivos, pero puede ser potencialmente una carga reglamentaria cara y onerosa.
- Hay otras cuestiones a tener en cuenta con la potencia de los productos del cannabis comestibles y sobre cómo ésta se deben evaluar y etiquetar en cualquier producto que se venda al por menor.

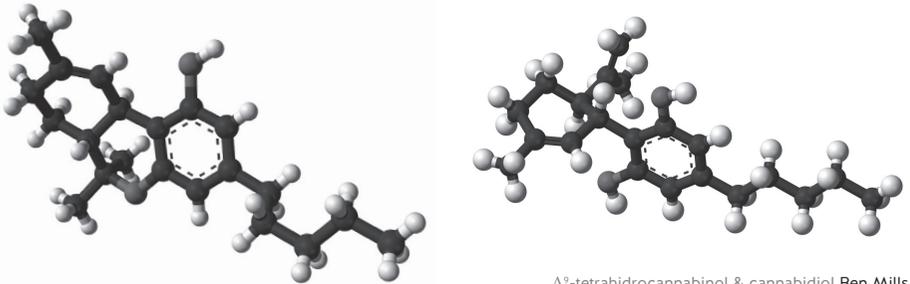
Recomendaciones

- La fuerza/potencia de los contenidos de THC y CBD debe ser probada y monitoreada para todos los productos de venta al por menor. Debe haber controles de rutina independientes tanto en la fase de producción

como de venta al por menor, apoyados en mecanismos de vigilancia aleatoria de las ventas al por menor.

- La producción o la venta de los productos del cannabis cuya fuerza/potencia varía significativamente en comparación a su nivel declarado o el nivel requerido por la reglamentación se debe considerar una grave violación del sistema de licencias.
- El embalaje del producto y de puntos de venta en los lugares de consumo *in situ* deben hacerse asegurándose de que los consumidores tengan acceso a información completa y precisa acerca de la fuerza/potencia del cannabis que están comprando, expresado en términos de contenido de THC y CBD (para más información sobre [Embalaje](#), véase p.138)
- Los proveedores con licencia deben ser obligados a someterse a capacitación en temas de salud relacionados con la fuerza/potencia del cannabis, de modo que puedan informar y asesorar a los clientes de manera efectiva (para más información sobre [Vendedores](#), consulte p.147)
- Pueden fijarse límites de potencia de THC para la venta de hierba cannabis al por menor. Sin embargo, una combinación entre un correcto y claro etiquetado, una venta al por menor responsable y una efectiva educación del consumidor en torno a cuestiones de riesgos a la salud relacionados con la potencia es la opción preferible. Fomentar la producción y consumo de productos/cepas con rangos de THC:CDB más seguros también sería una herramienta útil dentro de este enfoque.
- Los límites en las ventas de concentrados de alta potencia son una propuesta más razonable, aunque el establecimiento de umbrales puede ser algo arbitrario y difícil de hacer cumplir.
- Los controles sobre el contenido total de THC y CBD por peso son una propuesta más práctica para los productos comestibles si se venden como unidades individuales.

Existe un grado de confusión en torno al concepto de la potencia del cannabis tanto sobre lo que significa en términos técnicos, como en cuáles son sus implicaciones para los riesgos asociados con el uso de distintos productos consumidos en diferentes formas. La gente está familiarizada con el concepto de “fuerza” en el alcohol, mismo que se expresa en el porcentaje de alcohol por bebida y con cómo esto se relaciona directamente con los efectos y riesgos de las cantidades consumidas. La situación es menos directa con el cannabis y no se puede comparar directamente con el alcohol por distintas razones.



Δ^9 -tetrahidrocannabinol & cannabidiol Ben Mills

La potencia⁹⁰ del cannabis se mide en términos del porcentaje de su ingrediente psicoactivo clave, Δ^9 -tetrahidrocannabinol⁹¹ (Δ^9 -THC o simplemente THC). Pero el THC es sólo uno de más de 80 cannabinoides diferentes que se encuentran en la planta de cannabis, entre los cuales destaca el cannabidiol (CBD). Debido a que el CBD interactúa con el THC y modifica sus efectos, la relación entre ambos es crítica no sólo porque da forma a la naturaleza de la experiencia subjetiva de cannabis (se cree que el CBD tiene un efecto más sedante), sino también porque se cree que el CBD tiene propiedades anti-psicóticas, reduciendo potencialmente los riesgos de episodios psicóticos o enfermedades mentales relacionadas con el consumo de cannabis.⁹² Los muchos otros cannabinoides presentes

⁹⁰ El término “potencia” es usado aquí por sobre otros términos usualmente intercambiables como “fuerza” o “pureza”.

⁹¹ También conocido con el nombre “dronabinol”.

⁹² Zuardi, A. W. (2006) **Cannabidiol, a Cannabis sativa constituent, as an antipsychotic drug**, Brazilian Journal of Medical and Biological Research, Vol.39, No.4, pp.421-429.

en el cannabis son menos conocidos, pero sus proporciones relativas también pueden tener influencias sutiles en los efectos (y posibles riesgos) de diferentes cepas.

El cannabis de baja potencia cultivada al aire libre tiende a tener menos de 10% de THC, mientras que los cannabis *premium* cultivados bajo techo están predominantemente en el rango del 10-20%. La potencia de las resinas de baja calidad y grado *premium* ha sido históricamente más o menos la misma en los mercados europeos, aunque las técnicas más nuevas, tales como las extracciones con butano o dióxido de carbono, han producido aceites y otros concentrados como el aceite de hachís butano (BHO, aunque a veces es conocido como “cristal” o “cera”), que tiene potencias extremadamente altas, algunas de hasta 80% de THC.

Otro factor que complica nuestra comprensión de la potencia del cannabis es que el nivel de intoxicación y la velocidad de aparición de los efectos que determinarán la experiencia subjetiva dependen en gran parte de la preparación, el método de consumo y los patrones de uso.

Una determinada cantidad de cannabis se puede fumar de diferentes formas, en términos de cuántas inhalaciones hace el usuario, la intensidad de las inhalaciones y cuánto tiempo se mantiene el humo en los pulmones. Por lo tanto, la cantidad de contenido activo que diferentes individuos en realidad absorben puede variar considerablemente. Con el cannabis fumado o vaporizado, la aparición de los efectos es muy rápida, lo que significa que los usuarios son capaces de controlar la dosificación con relativa facilidad. Si no han alcanzado el efecto deseado, continuarán. Si han llegado a él, pueden parar.

Sobre esta base, la potencia parece ser una preocupación menor para el uso de cannabis inhalado. En efecto, el cannabis de alta potencia requerirá de menos inhalaciones para lograr el mismo efecto, reduciendo así los riesgos respiratorio. Sin embargo, si bien este tipo de comportamiento

de auto-control es la norma,⁹³ el cannabis de mayor potencia puede potencialmente conducir a un mayor consumo total y en consecuencia plantea mayores riesgos. Con variedades más potentes se puede recibir una gran dosis de contenido activo en una sola inhalación, y mientras mayores son esas dosis individuales, se torna más difícil el poder ajustar el control de dosificación.⁹⁴ Es decir, aumenta el potencial de consumir más de lo planeado o deseado. Este es particularmente el caso con usuarios nuevos.

Este riesgo de consumir más de lo previsto (con efectos potencialmente negativos o no deseados) se amplifica cuando se desconoce la potencia del cannabis que se consume. Sin embargo, este problema puede ser reducido o eliminado de manera efectiva en un sistema regulado adecuadamente en el que:

- Los compradores puedan elegir entre una gama de productos de diferentes potencias etiquetados claramente (ver [Embalaje](#), p.138).
- Los compradores puedan ser guiados por vendedores entrenados con licencia (ver [Vendedores](#), p.147).
- Haya información relevante acerca de las dosis, los efectos y el uso más seguro en todos los puntos de venta y todos los envases.

En muchas partes del mundo el cannabis para fumar se mezcla con tabaco, diluyendo con eficacia sus niveles de potencia a niveles inferiores a los que serían experimentados si el cannabis se fumase puro, de la misma manera que los licores se pueden diluir con mezcladores en diversos grados. Si bien esto puede reducir algunos de los riesgos antes mencionados (relativos al cannabis de alta potencia), los beneficios son probablemente más que compensados por los riesgos asociados con fumar tabaco (ver [Fumar](#), p.112).

93 Mikuriya, T. H. y Aldrich, M. R. (1988) **Cannabis 1988: Old Drug, New Dangers. The Potency Question.** Journal of Psychoactive Drugs, Vol.20, No.1, pp.47-55.

94 Caulkins, S. et al. (2012) **Marijuana legalization - what everyone needs to know**, Oxford University Press, p.11.

Hay un eco aquí de cómo, bajo la prohibición del alcohol en E.U., el mercado se movió hacia los licores más fuertes que proporcionaron beneficios significativamente más altos por unidad de peso a los contrabandistas. Cuando la prohibición terminó, el mercado se desplazó naturalmente hacia las cervezas y los vinos.

El aumento en la potencia promedio del cannabis ilegal es un fenómeno real que se puede observar en E.U.⁹⁵ (y se ha visto también en Europa). Sin embargo, lo que parece ser un cambio incremental modesto en la potencia media ha provocado alusiones exageradas del tipo la “locura del porro” que tienen pocas bases reales.^{96 97} En los mercados occidentales, al menos, el creciente dominio del mercado de cannabis cultivado bajo techo, combinado con probables aumentos reales en su potencia, probablemente ha empujado el promedio hasta entre dos y tres veces lo que fue en los años 60 y 70.

Estas medias, sin embargo, ocultan una gran variedad dentro de los mercados y las diferentes localidades. Hubo, por supuesto, cannabis muy potente (en particular en forma de resina) disponible en los años 60 y 70, lo que sugiere que es engañoso decir que lo que se consume en la actualidad es una droga completamente diferente. La tendencia observada es consecuencia de una mayor proporción de variedades más potentes en el mercado.

Si hay algo de verdad en las afirmaciones de que el cannabis de hoy en día “no es lo que estábamos acostumbrados a fumar en los 60” es la paralela y

95 Mehmedic, Z. et al. (2010) **Potency Trends of D9-THC and Other Cannabinoids in Confiscated Cannabis Preparations** from 1993 to 2008, *Journal of Forensic Sciences*, Vol.55, No.5, pp.1209-1217. <http://home.olemiss.edu/~suman/potancy%20paper%202010.pdf>.

96 Por ejemplo, John Walters, ex-zar antidrogas de Estados Unidos, dijo: “Los padres a menudo no saben que la marihuana de hoy en día es diferente que la de hace una generación, con niveles de potencia de 10 a 20 mayores de los que tenía la marihuana con la que ellos estaban familiarizados.” **The Myth of “Harmless” Marijuana**, *The Washington Post*, May 1, 2002. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2002/05/01/AR2006051500683.html.

97 King, L. (2008) **Understanding cannabis potency and monitoring cannabis products in Europe**, Chapter 14, **A cannabis reader: global issues and local experiences**, EMCDDA. www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis.

más preocupante tendencia de transitar hacia una mayor proporción de THC por CBD en la cría intensiva de cannabis con un contenido de CBD que a menudo cae casi a cero. Se cree que la relación en la proporción de THC:CDB se debe tanto a la cría selectiva que prioriza el alto contenido de THC (que tiene un precio más alto), así como algunas de las técnicas más modernas de cultivo intensivo empleado para maximizar la facturación de un área de cultivo determinada (por ejemplo: exponer permanentemente las plantas de cannabis a la luz acelera el tiempo de crecimiento de la planta, pero también reduce el contenido de CDB). El hecho de que el cannabis cultivado al aire libre parece tener una relación THC:CBD menos peligrosa puede tener implicaciones en los límites que se propongan a futuro para el cultivo al aire libre.

Los datos sobre el aumento de la potencia no son especialmente fiables (basados sobre todo en decomisos que pueden no ser necesariamente una muestra representativa de los mercados) y las conclusiones son ampliamente discutidas. Sin embargo, es cierto que tanto la tendencia general hacia el aumento de la potencia y la tendencia paralela hacia el aumento de THC en detrimento del CDB no son meramente motivados por la demanda sino manifestaciones de la economía de los mercados criminales.

Hay un eco aquí de cómo, bajo la prohibición del alcohol en E.U., el mercado se movió hacia los licores más fuertes que proporcionaron beneficios significativamente más altos por unidad de peso a los contrabandistas. Cuando la prohibición terminó, el mercado se desplazó naturalmente hacia las cervezas y los vinos. En muchos mercados de E.U. y Europa se está haciendo cada vez más difícil obtener cualquier cosa excepto las variedades más potentes de cannabis incluso cuando los usuarios preferirían algo más suave si tuvieran la opción.⁹⁸

98 Se ha sugerido que este estrechamiento del mercado del cannabis puede ser incluso parcialmente responsable de la caída del uso de cannabis observado en toda Europa en la última década, ya que muchos usuarios no gustan de los productos de mayor potencia o tienen experiencias negativas con ellos como usuarios novatos.

Recomendaciones

- **Asegurar que el contenido de THC y CBD de todos los productos del cannabis para la venta al por menor se evalúe de forma rutinaria**

Aunque las pruebas de potencia y control de los productos del cannabis pueden ser relativamente caras (ver [Producción](#), p.57) hacerlo razonablemente no significaría una carga excesiva. Las pruebas de rutina deben ser incorporadas en cualquier marco regulatorio, complementadas por pruebas aleatorias sobre el producto comprado y se deberán realizar o ser encargadas a terceros independientes. La intensidad de las pruebas requeridas se hará evidente a partir de los niveles de cumplimiento, pero es importante tener en cuenta que en estos casos es preferible errar con el exceso que con la escasez, al menos al principio. La producción, y en particular la venta de los productos que se exceden significativamente de su potencia declarada deberá considerarse una seria violación a la licencia. Los márgenes de error permisibles y las sanciones por violaciones deben estar claramente establecidas.

- **Garantizar que las y los consumidores sean conscientes de la potencia de todos los productos de cannabis de venta al por menor y de sus riesgos**

Todos los productos deberán estar claramente etiquetados y explicitar información de potencia relativa al contenido de THC y CBD. Esto debe ser apoyado con información relativa a los riesgos de consumir, potencialmente usando una guía simplificada sobre la fuerza/potencia que ubique en una escala (por ejemplo, del 1-5) al producto seleccionado (ver [Información en el envase](#), p.145). Información detallada y estandarizada sobre la potencia del cannabis y los riesgos relacionados a su uso debe hacerse disponible en todos los puntos de venta. Los vendedores deben estar capacitados para dar consejos sobre la potencia y el riesgo correspondiente (ver p.147).

- **El control de la potencia de los productos vendidos al por menor**

Tener un límite superior para el contenido de THC de cannabis herbal o de resinas/aceites a la venta al por menor podría ser visto como una medida de precaución sensata. Sin embargo, esto es problemático por varias razones, sobre todo cuando se intenta instrumentar en un modelo de mercado más abierto. Más allá de lo que muchos consumidores pueden ver como una imposición injusta o innecesaria, las cuestiones prácticas más evidentes pasan por dónde exactamente se establecería tal umbral y cómo su cumplimiento podría ser obligado.

En 2012 el gobierno holandés propuso la prohibición de la venta de la hierba de cannabis más con 15% THC, aunque esta medida aún no se ha aprobado y se han opuesto casi todas las oficinas de gobierno que estarían involucradas en garantizar su cumplimiento (incluyendo la policía, la fiscalía y el servicio forense).⁹⁹ Si bien es improbable que la mayoría de las y los consumidores se preocupen por el establecimiento de un límite a este nivel (o cerca), lo cierto es que dicho rango es inevitablemente arbitrario y como tal podría conducir a resultados también arbitrarios de aplicación de la ley. Este es especialmente el caso dada la naturaleza todavía imperfecta, tanto del control de potencia entre los productores (incluso con el cannabis más cuidadosamente cultivado habrá una cierta cantidad de variación de potencia entre los cultivos e incluso dentro de cualquier cultivo o una muestra dada), como en la tecnología para probar dicha potencia.

Si el objetivo es fomentar el uso de productos de baja potencia como una manera de mitigar los riesgos, el enfoque más sensato parecería ser una combinación de:

⁹⁹ Blickman, T., **Restrictive government cannabis policies are defied by local initiatives and court rulings**, Transnational Institute, 04/10/13. www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation.

- Estrictos requisitos de testeo de productos y etiquetado que aseguren que los compradores saben exactamente lo que están consumiendo y puedan tomar decisiones informadas.
- Promoción de la educación del consumidor sobre asuntos y riesgos relacionados con la potencia, apoyadas por información en los envases y puntos de venta así como por los requisitos de formación para los vendedores.
- Venta responsable, que podría ser fomentada a través del establecimiento de requisitos para obtener licencias de proveedor y entre los cuales se incluya la formación sobre asesoramiento en materia de potencia y riesgos a la salud.
- Tasas de impuestos variables que podrían ser empleadas con el fin de fomentar el uso de productos menos potentes, como se hace con el alcohol en muchos países.

Si bien la limitación de la potencia del cannabis para ventas al por menor bajo un modelo de mercado relativamente abierto es problemática, bajo un modelo de mercado más regulado como el uruguayo es un desafío menor. Esto debido a que las autoridades reguladoras serán las encargadas de conceder las licencias a los productores permitiendo la proveeduría de productos específicos para la venta. Incluso en este escenario restringido, como se señaló en la sección anterior sobre preparaciones, los “conocedores” de cannabis, o aquellos que desean cepas de mayor potencia, pueden acceder a ellas ya sea cultivando en casa o vía los clubes sociales de cannabis (para más información sobre el tema, véase p.74).

Las restricciones a las ventas de concentrados de altas potencias es una propuesta mucho más razonable si se muestra que dichos productos están asociados a mayores riesgos. Pero, una vez más, este tipo de restricciones se enfrentan a los retos de definir cómo debe fijarse cualquier umbral de potencia y cómo se hará cumplir. Una posibilidad sería la de permitir únicamente las ventas de cannabis herbal al por menor, y limitar el acceso a los concentrados para los medios más controlados y basados en membresías (como los clubes sociales de cannabis).

Sin embargo, algunas de las técnicas de producción de concentrados más recientes (como las extracciones con CO₂ y butano) son bastante peligrosas en manos inexpertas, por lo que la producción y la disponibilidad bajo licencias es probablemente preferible si la alternativa es la riesgosa producción casera. Como se discutió en la sección anterior, estas decisiones serán moldeadas de manera significativa por la naturaleza de la demanda y los patrones de uso existentes. Ciertamente, si hay poca o ninguna demanda existente de concentrados de altas potencias, establecer un marco para su puesta a disposición es probable algo que los reguladores querrán evitar.

Si se adoptaran los límites de umbral, ya sea para el cannabis herbal, en resina o concentrados, será importante asegurarse de que éstos sean lo suficientemente altos para hacer frente a la gran mayoría de la demanda existente en una jurisdicción dada. Si son demasiado bajos, esto simplemente significará crear una oportunidad para que sean los productores ilícitos quienes satisfagan la demanda. Deberá haber la suficiente flexibilidad para ajustar (o abandonar) tales umbrales en respuesta a la evidencia de su impactos y efectividad.

La aplicación de los límites también requerirá una cantidad razonable de tolerancia, dada la imprecisión de los productores y la tecnología de testeo –y cualquier sanción tendrá que ser proporcionada. Tales límites deberán ser considerados más como una guía de buenas prácticas tanto para los minoristas como para los productores. El objetivo debe ser minimizar ciertas conductas de riesgo y prevenir que los niveles de potencia continúen subiendo aún más, en lugar de crear una nueva forma de prohibición que innecesariamente penalice a usuarios o proveedores existentes en el futuro.

Un enfoque diferente es necesario para los comestibles. Éste deberá incluir la etiquetación clara de los contenidos de THC y CBD por peso (en unidades estandarizadas) y definir claramente un límite máximo de THC y CBD así como la cantidad que constituye una unidad comestible

para un individuo.¹⁰⁰ Sin embargo, debido a que las proporciones de THC y CBD por peso significarían poco para los usuarios más familiarizados con la potencia expresada como porcentaje, lo que sería recomendable es desarrollar una escala numérica de fácil comprensión o un código por colores o escala tipo semáforo para indicar la potencia.

Hay una cuestión paralela en torno a una posible regulación de los rangos de THC:CBD. El intento de establecer un límite de dicha proporción es aún más problemático que definir los umbrales de contenido de THC dado que la base científica sobre los riesgos de cualquier relación THC:CDB dada no está bien establecida. Para modelos regulatorios más restrictivos, tiene sentido garantizar que los productos legales de cannabis herbal incluyan, todos, un moderador de CBD. Sin embargo, para los modelos de mercado menos restrictivos esto necesariamente deberá tratarse a través de un etiquetado claro de los productos, la educación del consumidor y la venta minorista responsable. Todo ello informado a partir de la evidencia científica emergente.

f Embalaje

Retos

- Garantizar que el embalaje sea a prueba de niños para así minimizar el riesgo de ingestión accidental y envenenamientos.
- Asegurar que haya información puntual sobre el contenido, el riesgo y los canales de asesoría en el envase.
- Garantizar que embalaje sirve para preservar la frescura y calidad del producto.
- Garantizar que el diseño de los envases no se utilizará para fomentar el uso.

¹⁰⁰ No hemos sido capaces de encontrar suficiente información para hacer una recomendación sobre cuál debería ser este límite superior.

Análisis

- La tecnología de embalaje establecida para la alimentación y la farmacéutica se puede adaptar fácilmente para satisfacer las necesidades del mercado legal del cannabis.
- El pequeño pero real riesgo de ingestión accidental en niños puede ser minimizado mediante el uso de envases seguros.
- Los recipientes de plástico a prueba de niños ofrecen un nivel adecuado de protección para la mayoría de los productos de cannabis, son relativamente baratos y cumplen con otros requisitos de empaquetado.
- Medidas de prueba de manipulación podrían ser incluidas en el diseño de envases de ser necesario.
- Al igual que con el alcohol, el tabaco y los productos farmacéuticos, los envases podrían proporcionar un vehículo ideal para mostrar la información clave del producto y las medidas de seguridad.
- El diseño de los envases y la identidad de marca se puede utilizar para hacer que los productos sean más o menos atractivos y para alentar o desalentar el uso.

Recomendaciones

- Todos los productos de venta al por menor deben venderse en envases de plástico opacos, a prueba de niños y con medidas de inviolabilidad adicionales (si se considera necesario).
- También debe exigirse que el cannabis cultivado en casa se almacene en envases a prueba de niños.
- La información en el empaque deberá ser modelada a partir de las normas ya establecidas para drogas farmacéuticas y retomar las experiencias más recientes de los paquetes de tabaco, incluyendo información adicional y mensajes según sea apropiado.
- El contenido y la importancia de la información del paquete deben ser determinadas por las autoridades de salud pública y su cumplimiento deberá garantizarse legalmente.

- Como base, el embalaje deberá ser estandarizado y libre de marcas.
- La regulación sobre embalaje deberá quedar claramente descrita en la ley y ésta deberá ser cumplida apropiadamente.

Embalaje a prueba de niños

Existe el riesgo de ingestión accidental de productos de cannabis por niños, en particular aquellos menores de cinco años. La literatura médica sugiere que este es un riesgo real¹⁰¹ aunque los incidentes de este tipo son muy raros. Parece existir un mayor riesgo con determinados preparados más concentrados y, en particular, con productos comestibles de mayor atractivo para niños e infantes como los pasteles, los brownies y los dulces.¹⁰²

Aunque este riesgo es relativamente pequeño, se deben adoptar medidas para reducirlo. Recomendamos establecer el uso de contenedores opacos, resellables y a prueba de niños (tal como se utilizan para las medicinas, algunos alimentos y los productos domésticos). Éstos deben utilizarse de forma predeterminada para todos los productos del cannabis, incluso para el cannabis herbal, que presenta un riesgo menor ya que no es apetecible para los infantes. Esta es una precaución sensata y tiene el beneficio político añadido de demostrar un fuerte compromiso con la seguridad de los menores. Dichos contenedores se producen de forma masiva y son baratos por lo que tienen poco impacto en el costo total, ya sea para el comprador o para el vendedor.

El riesgo de que los niños accidentalmente ingieran productos alimenticios que contengan cannabis supone otro argumento a favor

101 Hay relativamente pocos estudios, la mayoría de los cuales son estudios de caso que describen hospitalizaciones infantiles, en ocasiones incluyendo estados de coma. No se han registrado muertes.

102 Un documento de 2013 describe un marcado aumento (de cero a 14) en admisiones de emergencia por ingesta de cannabis en menores de 12 años en Colorado antes y después de 2009. De los 14, la mitad fueron por ingestión de productos comestibles de cannabis. Cf. Wang, G. S. et al. (2013) **Pediatric Marijuana Exposures in a Medical Marijuana State**, *JAMA Pediatrics*, Vol.167, No.7, pp.630–633.

de restringir o prohibir la venta de productos comestibles, por lo menos en un inicio. Prohibir los comestibles “para llevar” optando por productos a ser consumidos en el punto de venta puede ser un compromiso razonable. Sin embargo, permitir la venta de productos que evidentemente se asemejan a dulces, como paletas y chocolates en envases similares a los de productos de confitería convencionales, es una pésima idea y deberá ser evitado.

Permitir la venta de productos que evidentemente se asemejan a dulces, como paletas y chocolates en envases similares a los de productos de confitería convencionales, es una pésima idea y deberá ser evitado.

Las personas que desean consumir comestibles estarán en posibilidad de prepararlos con facilidad usando cannabis herbal o resinas, por lo que una restricción como la sugerida no debe ser vista como algo demasiado severo. Si de cualquier forma se permite que productos comestibles sean puestos a disposición para la venta al por menor, los riesgos asociados se pueden aún minimizar con el uso de envases a prueba de niños. El etiquetado en este tipo de envases tendría que tener advertencias prominentes sobre los riesgos potenciales de la ingesta en niños y la responsabilidad del comprador para evitarlo (véase más adelante).

El cannabis cultivado en casa y cualquier comestible casero hecho a base de cannabis también deberán almacenarse en recipientes a prueba de niños. Aunque imponer esto legalmente y hacer cumplir la normatividad al respecto resultaría relativamente problemático, el incumplimiento de las medidas de seguridad para el almacenaje podría ser un elemento a tomar en consideración por la policía o los fiscales en caso de ingesta accidental en niños (o incluso en adultos). En realidad, esto es probablemente más una cuestión de educación inteligente –más que un tema de seguimiento a la ley– en el que se debe hacer hincapié en los riesgos y fomentar el almacenamiento responsable en el hogar.

Inviolabilidad

Un embalaje efectivo puede ayudar a asegurar la calidad, reducir las posibilidades de manipulación y permitir que el comprador o usuario pueda saber si se ha producido algún tipo de manipulación o adulteración. Los tipos de embalaje ya establecidos para las drogas farmacéuticas se pueden adaptar fácilmente para el caso de los productos de cannabis.

Por ejemplo, los envases de tipo médico existentes que ofrecen mecanismos de sellado suficientemente seguros podrían ser apropiados. Tales mecanismos incluyen tapas rompibles o sellos internos de plástico térmico o papel aluminio sobre la boca del recipiente. El embalaje de este tipo ya es utilizado por muchos proveedores en la industria del cannabis medicinal y podría ser más ampliamente desplegado según sea necesario.

Información relativa a los envases y el diseño de envases

La experiencia con el envasado del alcohol y el tabaco puede servir de orientación aquí, sobre todo en lo que respecta a las formas de proceder a evitar. Durante el siglo pasado, las prioridades de diseño de las botellas de alcohol y los paquetes de tabaco fueron impulsadas por intereses comerciales. En años recientes, ha sido difícil revertir esta lógica y procurar que se use un embalaje adecuado que contenga información clara sobre los riesgos de estas dos drogas (pues los esfuerzos voluntarios por parte de las respectivas industrias y de los legisladores para exigir cambios han sido lamentablemente inadecuados; véase p.43). Esta situación ha empezado a cambiar al menos en el caso del tabaco, en primer lugar con la aparición de prominentes advertencias sanitarias y, más recientemente, con la adopción de un paquete más sencillo en algunos países.

El diseño del empaque y de la marca juegan un papel clave en el atractivo de un producto. El embalaje del alcohol y del tabaco es clara evidencia de esto, pues originalmente fueron creados con la intención específica de favorecer el inicio del consumo, aumentar su uso y asegurar la lealtad



Envases de bebidas con cannabis en Estados Unidos
Drinkcannacola.com

a la marca. El diseño puede actuar como un dispositivo de *marketing*, haciendo que el producto sea más llamativo y atractivo. Esto, a su vez, ayuda a facilitar la colocación de productos en una amplia gama de medios de comunicación y a su asociación con ciertas cualidades deseables o estilos de vida aspiracionales para grupos poblacionales específicos.

En los últimos años hemos visto crecientes llamados de las autoridades médicas para restringir dichas prácticas de mercadeo –en particular para los productos del tabaco–, situación que va en línea con los controles ya ampliamente establecidos para otras formas de comercialización de productos riesgosos (ver [Mercadotecnia](#), p.174). La investigación demuestra claramente cómo el diseño y la marca influyen los comportamientos de compra en formas diseñadas para estimular el uso y aumentar el número de usuarios.¹⁰³



Embalaje de cannabis medicinal en Holanda
mspotillas.wordpress.com

La defensa de que esto no es el caso de la industria tabacalera desafía no sólo la gran cantidad de investigaciones de expertos y sus opiniones sino el sentido común: ¿por qué la industria invertiría en dicha comercialización y se opondría tan apasionadamente a un paquete sencillo si no fuera por interés comercial? En 2012, Australia se convirtió en el primer país

¹⁰³ Moodie C. et al. (2012) **Plain tobacco packaging: a systematic review**, Public Health Research Consortium. http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf.

del mundo en introducir el empaquetado genérico de los productos del tabaco y actualmente una serie de otras jurisdicciones tales como Escocia, Inglaterra y Gales, Noruega, Irlanda, Francia, la Unión Europea, India, Canadá, Nueva Zelanda y Turquía están contemplando medidas similares.

En esta guía se propone que el diseño de los envases de los productos del cannabis y la información que éstos contengan sea lo más parecido al modelo de regulación de drogas farmacéuticas, con un embalaje sin logos ni marcas. El diseño del embalaje debe ser funcional, el etiquetado debe limitarse a sólo proporcionar información sobre el producto y las recomendaciones de seguridad (en el caso de productos comestibles, éstos deberán cumplir con las normas locales de etiquetado en alimentos y bebidas). Las especificidades sobre el diseño del contenido y la prominencia de la información contenida en el envase deberán ser determinadas por las autoridades de salud pública y su observancia deberá ser obligatoria.

Algunos detalles variarán entre jurisdicciones. Sin embargo, en el cuadro abajo incluido hemos propuesto una guía sobre qué información debería incluir el embalaje. Es evidente que el volumen de información sobre salud, riesgos y reducción de daños será siempre mayor que el espacio disponible en una sola etiqueta. Para solucionar esta situación se podrían incluir uno o más de los siguientes:

- Rotar una serie de mensajes clave en el etiquetado de los paquetes (de una manera similar a los mensajes de salud en los paquetes de cigarrillos). Cierta información básica de seguridad, como recordatorios para mantener los productos fuera del alcance de niños o no conducir bajo los efectos del cannabis deberán figurar siempre en el envase.
- Guías similares a las encontradas en la mayoría de los productos farmacéuticos podrían utilizarse, haciendo uso de una hoja de papel doblada con información detallada del producto que pueda insertarse hasta en los envases más pequeños. La inclusión de una guía

estandarizada, que sería barata de producir, podría ser un requisito para todos los productos de cannabis de venta al por menor.

- Un enlace web a un recurso adecuado podría ser señalado de forma destacada en el envase. También podría incluirse un código de respuesta rápida (quick response code) para los usuarios de *teléfonos inteligentes*.

Información en el envase

DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO

Preparación

- Cannabis herbal – detalles sobre la variedad/cepa.
- Resinas/aceites/otros concentrados – detalles sobre contenido.
- Descripción del producto comestible y del cannabis utilizado en su elaboración (los ingredientes deben figurar por separado, de acuerdo con las normas existentes para los alimentos y bebidas).

Información sobre potencia

- Para el cannabis herbal y resina – contenido de THC y CBD en porcentaje.
- Para productos comestibles – THC y CBD contenido en peso por cada unidad comestible estandarizada.
- Una escala simple numérica de potencia (del 1-5 o del 1-10) para la fácil identificación de la fuerza del producto en cuestión.

Consumir preferentemente antes / usar antes de las fechas

- Si bien está es una cuestión prioritaria para los comestibles (y se aplicarían normas estandarizadas para alimentos), estos datos deberán incluirse en todos los productos de cannabis debido a que éste puede degradarse con el tiempo.

INFORMACIÓN SOBRE REDUCCIÓN DE RIESGOS

Efectos principales y efectos secundarios

- Efectos positivos y negativos.
- Efectos de diferentes dosis.
- Diferentes efectos probables para los distintos usuarios (por edad, usuarios experimentados vs. nuevos, según la masa corporal, etc.).

Riesgos generales

- Dependencia.
- Salud respiratoria.

- Salud mental.
- Motivación.
- Condiciones médicas existentes.

Riesgos secundarios

- Manejar intoxicado, operación de maquinaria y competencia laboral.
- Consumir durante el embarazo y la lactancia.
- Ingestión accidental de niños.

La reducción de daños: ¿cómo minimizar los riesgos?

- Los métodos más seguros de consumo.
- Las preparaciones y productos más seguros.
- Cómo moderar el uso.
- Consumo simultáneo de drogas / policonsumo.

Contraindicaciones

- Riesgos de consumo con otras drogas no médicas o de usar con medicamentos prescritos o no prescritos.

Dónde obtener ayuda y asesoramiento:

- Enlaces/contactos de los proveedores de servicios pertinentes.

g Vendedores

Retos

- Garantizar que los requisitos de licencias para proveedores contribuyen a la consecución de los objetivos de la política de drogas.
- Asegurar que las prioridades comerciales de los vendedores no menoscaben las funciones fundamentales del régimen regulatorio (de proveedores), incluyendo el control de acceso del comprador, el acceso a información adecuada sobre los productos y riesgos a la salud, y la reducción de daños sociales y de salud.
- Asegurar la aplicación adecuada de la regulación de los vendedores.

Análisis

- Los vendedores pueden ser obligados a cumplir y hacer cumplir las restricciones a las ventas relacionadas con la edad, la intoxicación u otros criterios.
- Los vendedores en los puntos de venta al por menor pueden ser un medio clave para educar a los usuarios acerca de los riesgos de los diferentes productos, la minimización de daños, el uso responsable y dónde obtener ayuda o más información.
- Los vendedores que trabajan en lugares que permiten el consumo *in situ* tienen responsabilidades adicionales y se necesitarán cumplir con requisitos adicionales de capacitación para tratar con clientes que requieran atención o supervisión.
- La experiencia con el tabaco, y en particular con el alcohol, sugiere que la formación voluntaria orientada al servicio responsable es insuficiente y no suele ser adoptada universalmente.
- La experiencia con el tabaco y el alcohol también demuestra que las presiones comerciales darán lugar a que ciertos vendedores no cumplan con sus responsabilidades de forma voluntaria, por lo que es crucial una aplicación adecuada de los requisitos regulatorios.

- Imponer a los vendedores una responsabilidad parcial por el comportamiento de sus clientes (por ejemplo, en relación al comportamiento antisocial, o a conducir bajo la influencia del cannabis), puede ayudar a reducir los posibles daños sociales.

Recomendaciones

- Requerir una formación básica que cubra el consumo de cannabis y la salud, cómo interactuar con las y los usuarios, así como los requisitos normativos legales y la forma de aplicarlos debería ser una obligación para todos los vendedores y requisitos adicionales deberían ser cubiertos por aquellos operando en lugares que permiten el consumo *in situ*.
- Los requisitos impuestos a los proveedores deben ser aplicados adecuadamente y debe garantizarse su respeto.
- El incumplimiento de los requisitos deberá ser castigado usando un abanico de sanciones entre las que se incluyan multas y la revocación de la licencia.
- Deben explorarse sistemas de responsabilidad parcial compartida entre vendedores y clientes para garantizar la reducción de cualquier riesgo social relacionado con el uso de cannabis.

Los vendedores son el primer punto de contacto del público con el mercado regulado de cannabis. En efecto, son los “guardianes” del acceso a la droga y por lo tanto deben estar sujetos a normas, leyes y capacitación que ayuden a asegurar que el cannabis se pone a disposición del usuario de la manera más segura y responsable posible.

Los requisitos a cumplir por los vendedores de cannabis deberán, en su mayor parte, reflejar los que se aplican actualmente a los vendedores de alcohol o tabaco, aunque las lecciones de los éxitos y fracasos de estas regulaciones deben permitir que se establezca un sistema más sólido y eficaz desde el principio. Así, los principales objetivos de la regulación de proveedores cannabis deben ser:

- Promover la salud y el bienestar y reducir al mínimo los daños a los consumidores y al público en general.
- Proteger a los niños y jóvenes de los riesgos relacionados al consumo de cannabis.
- Evitar el crimen, el comportamiento antisocial y el desorden público.

Las medidas concretas que se deban tomar con el fin de alcanzar estos objetivos dependerán del tipo de punto de venta desde el que opere el proveedor (ver [Puntos de venta](#) p.166. Los problemas de desorden público, por ejemplo, serán más comunes en lugares que permitan el consumo *in situ* y por lo tanto requerirán que se tomen en cuenta asuntos de salud y de seguridad adicionales. A esto seguirá una discusión sobre los principales retos regulatorios para la venta del cannabis así como una serie de propuestas generales de cómo tratarlos.

La siguiente sección sobre los compradores y los usuarios finales, abarca los detalles específicos de algunas de las regulaciones que los proveedores deberán cumplir y hacer cumplir.

Capacitación de servicio socialmente responsable

Los vendedores están en condiciones de ayudar a minimizar cualquiera de los impactos negativos, sociales o de salud, resultantes del consumo de cannabis y deberán ser obligados a cubrir esta función. Este requisito debe hacerse extensivo a los vendedores de tabaco y alcohol que han estado tradicionalmente sujetos a una regulación mínima. En la mayoría de los países, el tabaco puede, por ejemplo, ser vendido por vendedores sin licencia a través de tiendas que también venden productos dirigidos a niños.

La principal responsabilidad de los vendedores de cannabis y los vendedores de otras drogas actualmente legales debe ser el garantizar que los regímenes normativos se cumplan (por ejemplo, la aplicación de las restricciones de edad o rechazar las ventas a los que están en estado de

embriaguez). Los vendedores también deben actuar como una fuente de información confiable y precisa, y dar asesoramiento a los clientes sobre una serie de cuestiones, tales como los métodos más seguros de consumo, los riesgos de conducir bajo la influencia de cannabis y los sitios dónde las personas pueden buscar ayuda o consejo si tienen preocupaciones acerca de su consumo. La información proporcionada por los distribuidores complementará aquella proporcionada por otras fuentes, tales como envases y materiales impresos en los puntos de venta (ver [Embalaje](#), p.138 y [Mercadotecnia](#), p.174).

Por lo tanto, los programas de formación para educar tanto a los operadores como a la gerencia sobre la importancia de la venta responsable y la forma en que ésta se puede lograr, deben constituir un elemento central de cualquier marco regulatorio. Estos programas pueden ser voluntarios. Por ejemplo, en muchas jurisdicciones, la industria del alcohol tiene “códigos de venta responsable” al por menor que recomiendan la capacitación del personal. Pero sugerimos que estos programas de capacitación sean estandarizados con un contenido determinado por los reguladores y las autoridades de salud pública, y obligatorios para todo el personal de primera línea como una condición para el otorgamiento de la licencia de proveedor.

El entrenamiento de servicio responsable de bebidas (RBS por sus siglas en inglés) proporciona un modelo útil para saber cómo se puede alentar a los proveedores de cannabis a servir responsablemente. La capacitación RBS efectiva busca:

- Fomentar actitudes apropiadas hacia el consumo de alcohol mediante la enseñanza de los proveedores acerca de sus efectos sociales y físicos.
- Enseñar técnicas para el control de la identificación, el reconocimiento de los signos de consumo excesivo y la negación del servicio en caso necesario.
- Sensibilizar a la gerencia y el personal de servicio sobre las sanciones vigentes por violaciones de la ley.

Los requisitos de formación equivalentes para los empleados en puntos de venta autorizados deberán tener las mismas metas. Colorado, por ejemplo, ha tomado medidas para establecer este tipo de formación. Además, ha instaurado un programa de adjudicación de la “designación de vendedor responsable”, con una validez de dos años a partir de la fecha de emisión, a minoristas de cannabis que completen satisfactoriamente un programa de capacitación aprobado por la autoridad de licencias del estado.¹⁰⁴

Para los vendedores que operan en lugares que permiten el consumo *in situ*, será necesaria una formación más rigurosa, ya que éstos son más propensos a encontrarse con clientes ebrios que pueden requerir supervisión o cuidado.

Una formación de corte práctica sobre los efectos de los diferentes productos derivados del cannabis y los métodos de uso deberá también ser exigida junto con un entrenamiento específico en primeros auxilios y cómo tratar con personas que han consumido más de la cuenta y están en peligro o en riesgo.

Este tipo de formación ha sido tradicionalmente vista como poco práctica para el personal de bares, que a menudo perciben salarios bajos y trabajan de manera temporal o informal. Esta realidad, sin embargo, no debería evitar que se establezca el requisito de una formación básica para el personal involucrado en la venta al por menor de cannabis.

Si bien la determinación del contenido de los programas de capacitación de proveedores de cannabis es relativamente sencillo, garantizar que los vendedores cumplan con los requisitos de este tipo de programas sí representa un desafío significativo. Bajo un modelo comercial de regulación del cannabis, la motivación de lucro de los vendedores

¹⁰⁴ Colorado Senate Bill 13-283, p.2.

www.colorado.gov/ccjdir/Resources/Resources/Leg/EnablingBills/SB13-283.pdf.

naturalmente generará una tendencia en contra del acceso restringido y procurará la maximización de las ventas.

Sin embargo, se trata fundamentalmente de una cuestión de “zanahoria o palo”: por un lado, debe fomentarse una cultura mediante la cual los vendedores entiendan que seguir los reglamentos jugará a su favor en el largo plazo, y por otro lado, deberán invertirse recursos públicos en la educación de los proveedores y los clientes acerca de las regulaciones para luego hacerlas cumplir de manera efectiva. Modelos comerciales sin fines de lucro tales como los clubes sociales de cannabis o los monopolios estatales de abastecimiento son menos propensos a experimentar este tipo de conflictos de intereses, pues el incentivo para aumentar las ventas se reduce o elimina.

La importancia de hacer cumplir las regulaciones relativas al expendio de cannabis se puede deducir de las investigaciones sobre alcohol, la cuales demuestran que el cumplimiento de los requisitos de los programas de formación de RBS es mayor en lugares donde el ambiente regulatorio se percibe estricto.¹⁰⁵ Al igual que ocurre con el alcohol, el cumplimiento de las normas de “venta socialmente responsable” de cannabis dependerá del riesgo percibido por los proveedores respecto a la imposición de sanciones por violación, lo cual a su vez requiere de una aplicación activa y visible de la ley, como, por ejemplo, a través de inspecciones regulares.

La responsabilidad compartida entre vendedor y consumidor

Como una forma más de garantizar una conducta responsable por parte del proveedor, los contratos de licencia también pueden incluir elementos de responsabilidad compartida entre el proveedor y el consumidor. El proveedor podría ser considerado parcialmente responsable (y sujeto a sanciones) por la conducta de los consumidores. Esto estimularía a los

105 Mosher et al. (2002) *State Laws Mandating or Promoting Training Programs for Alcohol Servers and Establishment Managers: An Assessment of Statutory and Administrative Procedures*, Journal of Public Health Policy, Vol.23, No.1, pp.90–113.

vendedores y, en particular, a los propietarios de locales de consumo a controlar el entorno en el que se utiliza el cannabis y a restringir las ventas con base en el comportamiento de los consumidores.

Los propietarios podrían ser considerados parcialmente responsables de incidentes socialmente destructivos, tales como accidentes automovilísticos relacionados con la conducción bajo los efectos del cannabis o comportamientos antisociales puntuales, extendiendo esta responsabilidad por un período específico después de que se consume cannabis. Las sanciones podrían incluir multas e incluso revocaciones de licencia para aquellos proveedores que repetidamente incurran en ventas irresponsables. El consumidor no sería absuelto de la responsabilidad de estos incidentes aunque se necesita establecer un balance claro respecto a cómo se debe compartir la responsabilidad.

Esta es sin duda un área de la regulación potencialmente difícil a establecer y monitorear, sin embargo existen precedentes en relación a la venta de alcohol en Canadá, E.U. y otros lugares, así como buena evidencia de que tales leyes de responsabilidad son eficaces en la prevención y reducción de daños relacionados con el consumo del alcohol.¹⁰⁶ Esto ofrece motivos razonables para suponer que los daños relacionados con el cannabis podrían ser minimizados a través de una legislación similar, un enfoque que merece al menos ser explorado.

106 Rammohan, V. et al. (2011) **Effects of Dram Shop Liability and Enhanced Over Service Law Enforcement Initiatives on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms: Two Community Guide Systematic Reviews**, American Journal of Preventive Medicine, Vol.41, No.3, pp.334-343.

h Compradores

Retos

- Determinar la edad óptima para el acceso legal al cannabis.
- Establecer sistemas efectivos para el control de la edad del comprador.
- Evitar compras de cannabis excesivamente grandes para su reventa en el mercado ilegal o para menores.
- Determinar los lugares públicos apropiados donde el cannabis puede ser consumido.

Análisis

- Los límites de edad en el acceso legal al cannabis son importantes. El alcohol y el tabaco demuestran que pueden ser efectivos, incluso cuando son imperfectos. Dónde establecer el límite de edad es una cuestión clave: demasiado alta e incentivaremos el mercado ilegal, demasiado baja y el consumo entre la población más vulnerable se vería incrementado.
- La aplicación de la ley respecto a los límites de edad es un factor clave en su efectividad.
- Cualquier límite de compra establecido en los compradores debe ser suficientemente alto como para evitar el fomento de compras adicionales en el mercado ilegal, pero suficientemente bajo para restringir la compra en grandes cantidades para ventas secundarias.
- Los límites en las compras son potencialmente útiles en términos políticos, demostrando que la regulación ha sido diseñada con el objetivo de promover niveles de consumo responsable.
- A pesar de que los sistemas de licencia para compradores pueden ser políticamente útiles, éstos últimos estarían expuestos a ser tratados con sospecha, sin mencionar que mucha gente no desea que su consumo de cannabis quede evidenciado en una base de datos.

- La experiencia con alcohol y, en particular, la regulación del tabaco, sugiere que las restricciones sobre dónde puede ser consumido el cannabis puede ser útil en la promoción de un uso social responsable.

Recomendaciones

- Como componente esencial de cualquier sistema regulatorio, las restricciones de edad en las ventas de cannabis pueden sólo ser parte de la solución para las compras entre menores y deben, por lo tanto, ser completadas con prevención basada en evidencia y programas de reducción de daño.
- Dado que las restricciones de edad en las ventas de alcohol y tabaco han sido históricamente instrumentadas laxamente, las mismas restricciones en el caso del cannabis deben ser soportadas por un sistema más estricto a la hora de monitorear la aplicación de la ley por parte de los vendedores. En línea con esta estrategia, se deberá incentivar más proactivamente el cumplimiento de las restricciones de edad en el consumo de tabaco y alcohol.
- Las sanciones por la venta de cannabis por debajo del límite de edad deben ser igual a las equivalentes en el caso del tabaco y el alcohol.
- Los límites de venta deben establecerse pero pueden relajarse o eliminarse una vez el mercado legal del cannabis se expanda y disminuya el incentivo de la compra en grandes cantidades para su posterior venta en mercados ilegales.
- Los controles sobre los lugares permitidos de consumo deberían inspirarse en aquellos que actualmente existen para el caso del tabaco y el alcohol.
- La tecnología de los vaporizadores podría permitir el consumo de cannabis dentro de locales ya que, a diferencia del tabaco, no representa riesgos a terceras personas.

Límites de edad en ventas

Restringir o evitar el acceso al cannabis a menores de edad tiene que ser un elemento clave para cualquier modelo de regulación. Cualquier derecho de acceso a drogas psicoactivas o libertad de elección sobre el consumo sólo puede/debe ser otorgado a adultos. Esto es en parte por las preocupaciones más generales respecto a las responsabilidades y derechos del menor respecto al adulto. De manera más importante, los riesgos específicos para la salud asociados con el uso del cannabis son significativamente más altos en menores a corto y largo plazo: cuanto más joven sea el consumidor, mayores los riesgos.

Esta combinación de principio legal y salud pública legitima la estricta política de control de edad. En términos prácticos, las estrictas restricciones en el acceso de los menores a las drogas, aunque inevitablemente imperfectas, son más factibles y fáciles de hacer cumplir que las prohibiciones que abarcan a la totalidad de la población. Hablando de forma general, los menores están sujetos a un mayor número de controles sociales y estatales respecto a los adultos. Más específicamente, las restricciones en materia de drogas cuentan con el amplio respaldo de los adultos (casi universal), mientras que las prohibiciones que abarcan la totalidad de la población claramente no cuentan con este apoyo.

Más aún, mientras los mercados creados por alguna prohibición siempre atraerán los intereses criminales, el mercado no-adulto para las drogas es sólo una pequeña porción del mercado. Por lo tanto, las medidas de ejecución pueden ser llevadas a término más fácilmente y tienen, correspondientemente, mayores posibilidades de éxito. Irónicamente, un efecto colateral no intencionado de la prohibición, es la facilidad con la que las y los más jóvenes pueden comprar drogas ilegales en mercados controlados por emprendedores criminales con ánimo de lucro que no observan restricciones de edad.

Desde luego hay un importante debate acerca de lo que constituye ser adulto o un aceptable límite de edad para el acceso a una sustancia. Diferentes países han aprobado diferentes umbrales para tabaco y alcohol, generalmente de los 14 a los 21 años para comprar o acceder a los establecimientos de venta. Dónde debe situarse este umbral en el caso de las drogas dependerá de un abanico de elecciones pragmáticas. Estas decisiones deben ser evaluadas por análisis de riesgo objetivos, evaluados por estados individuales o autoridades locales y acordes con sus propias prioridades. Como en todas las áreas de política reguladora, tiene que haber algo de flexibilidad permitida en respuesta a circunstancias cambiantes o evidencia emergente.

Restringir o evitar el acceso al cannabis a menores de edad tiene que ser un elemento clave para cualquier modelo de regulación.

En el Reino Unido, por ejemplo, la edad en la que los jóvenes pueden comprar tabaco pasó de 16 a 18 en el 2007, mientras que en Estados Unidos hay un debate creciente sobre si el umbral de 21 años para el consumo de alcohol es demasiado elevado. De hecho, la iniciativa Amethyst,¹⁰⁷ apoyada por 135 decanos y presidentes de universidades de Estados Unidos, argumenta que el límite de 21 años ha creado “una peligrosa y clandestina cultura de consumo de alcohol, a menudo perpetrada fuera del campus, y que por su elección de usar documentos de identidad falsos, los estudiantes contraen compromisos éticos que erosionan el respeto por la ley”. Incluso en un marco legal, las prohibiciones mal empleadas tienen el potencial de crear consecuencias negativas no intencionadas. Incluso las bien intencionadas pueden potencialmente disminuir, más que aumentar, los controles sociales y las normas relativas a las drogas y a su uso.

En Washington y Colorado, el límite de edad también se ha fijado en los 21 años para el acceso al cannabis. Muchos creyeron que esto era demasiado alto por las mismas razones argumentadas por la iniciativa

107 www.theamethystinitiative.org/

Amethyst. Sin embargo, hubiera sido políticamente difícil establecer una edad más baja que la del acceso al alcohol. En Uruguay, la edad límite ha sido establecida a los 18 igual que en los “coffee shops” de Holanda. Una edad umbral alrededor de los 18 parecería un punto de partida más realista (aunque esta decisión necesita ser considerada inevitablemente en el contexto cultural local).

Prevención de ventas a menores

Está claro que los límites de edad necesitan aplicarse adecuadamente si van a ser eficaces. En el Reino Unido, por ejemplo, donde el “botellón” entre los jóvenes ha sido un problema creciente, ha habido un problema de falta de aplicación de la ley respecto a los límites de edad. La organización Alcohol Concern ha declarado que: “del 10 al 15% de los establecimientos autorizados están vendiendo alcohol a menores y sólo el 0.5% están siendo inspeccionados”.¹⁰⁸

Como con el alcohol y el tabaco, una combinación entre una fuerte aplicación de la ley respecto a la atribución de licencias (tanto para el personal como para el local) y una formación especial para el personal puede mitigar la negligencia ante las ventas a menores. La amenaza de una sanción *in situ* para el miembro del personal que viola la restricción de los límites de edad, ayudaría a promover la vigilancia y aseguraría la verificación de la edad de los compradores.

En el Reino Unido, por ejemplo, las ventas a menores de alcohol son multadas con 80 libras al miembro del personal en cuestión y hasta con 5,000 libras y revocación de la licencia para el propietario del local. La persistente venta de alcohol a menores, que se define como dos o más ventas de alcohol a menores en un periodo de tres meses consecutivos,

¹⁰⁸ Alcohol Concern (2008) *Unequal partners: A report into the limitations of the alcohol regulatory regime*, p.19. <http://www.alcoholconcern.org.uk/assets/files/Publications/Unequal%20partners.pdf>

resultan en una multa máxima de 20,000 libras y la suspensión o revocación de la licencia.

Las sanciones para las ventas del cannabis a menores de edad deberían como mínimo estar en la misma línea que las de tabaco y alcohol en el país o jurisdicción en cuestión. Una jerarquía de sanciones respecto a la edad del menor que compra podría ser apropiada para reflejar la seriedad de la violación de la ley. Las ventas por debajo de una edad límite, por ejemplo los 14 años, podrían incurrir potencialmente en delitos imputables.

Dado que dichas medidas son a menudo inadecuadas o inadecuadamente aplicadas para el alcohol y el tabaco, podría ser necesario aplicar un sistema de sanción más estricto y revisar las leyes y políticas de ambas sustancias para asegurar una mayor consistencia de la normativa y promover mejores prácticas. Algunos recursos, actualmente empleados en el cumplimiento de la prohibición, podrían ser transferidos a la aplicación de una política proactiva respecto al cumplimiento de las regulaciones sobre las restricciones de edad.

El cumplimiento puede ser fácilmente monitoreado usando compras de prueba (o simuladas) y el nivel de cumplimiento dará una indicación clara de la necesidad de aplicación. Desde el inicio, es conveniente establecer inspecciones frecuentes e imponer fuertes sanciones para luego poder relajarse un poco en el futuro.

La formación de los vendedores debe incluir la distinción de diferentes maneras de identificación en términos aceptables y cómo solicitarla sin confrontarse. Esquemas como el de “Chalenge 25” del Reino Unido pueden ser instrumentados para permitir al personal un margen de error más elevado a la hora de comprobar la edad. Bajo este esquema, el personal es estimulado a pedir la identificación a cualquier persona que aparente menos de 25 años, aunque la restricción de la compra de tabaco y alcohol sea a partir de los 18 años. Carteles o placas informativas

de esta política deben estar a la vista en los establecimientos para evitar reacciones hostiles por parte de las y los clientes.

Para concientizar a los vendedores de la necesidad de efectuar controles de edad, las cajas registradoras pueden mandar un aviso en la pantalla cuando un producto no apto para menores sea escaneado. En los lugares con esta tecnología, la venta de cannabis podría disparar esos avisos, con lo que se podría preguntar si la edad del comprador ha sido comprobada y seleccionar de una lista desplegable el motivo de la negación o aceptación de la venta.

La venta de cannabis obtenido legalmente y ofrecido vía terceros a menores de edad también requiere de un estricto cumplimiento de las sanciones, cuya severidad depende de la diferencia respecto de la edad límite. De nuevo, las sanciones deberían ser coherentes con aquellas establecidas respecto a las del tabaco y el alcohol.

Limitaciones del control de edad

Los controles legales de edad son inevitablemente imperfectos y pueden ser sólo parte de la solución cuando se reducen los daños relacionados con las drogas entre las y los jóvenes. Son capaces de limitar la disponibilidad cuando son bien implementados, pero no de eliminarla. Una regulación efectiva con controles de acceso tiene que estar apoyada en esfuerzos concentrados en la prevención y éstos deben incluir educación que promueva estilos de vida saludables, incluyendo la abstinencia pero sin ignorar la necesidad de adoptar medidas de reducción de riesgos y daños y, quizás más importante, la inversión en capital social. Es necesario proporcionar alternativas significativas al uso de las drogas a la gente joven (y en particular los grupos de riesgo social).

El programa SMART en Estados Unidos, que trabaja con casas de acogida, ha descubierto que promoviendo los clubes juveniles se logra un impacto real en la reducción de uso de drogas, el tráfico y la actividad criminal entre

adultos y jóvenes.¹⁰⁹ Cabe mencionar también que en los indicadores de bienestar infantil publicados por UNICEF,¹¹⁰ Suecia y Holanda tienen un nivel relativamente bajo de abuso de drogas pese a tener políticas muy distintas al respecto mientras que Estados Unidos y Reino Unido ocupan los lugares más preocupantes al tener un alto nivel de abuso entre usuarios de menores edades.

Si bien los pasos para restringir el acceso y reducir el uso de las drogas entre la gente joven son importantes, es también esencial reconocer que algunos jóvenes tendrán acceso a pesar de todo y consumirán. Es vital que estos jóvenes puedan acceder a un tratamiento apropiado y a programas de reducción de daños sin temor a ser estigmatizados o agredidos.

Cómo tratar a esos menores que han sido encontrados en posesión, intentando comprar, o aún más preocupante, proporcionando cannabis a otros menores, también requiere consideración. Las indicaciones deben ser claramente definidas por legisladores, fiscales, trabajadores sociales y otras autoridades relevantes. De nuevo, se debe asegurar consistencia en cómo son tratadas las ofensas que implican al alcohol y el tabaco, incluso si ello significa aumentar el nivel de controles actualmente en práctica.

Racionar las ventas

Imponer límites en la cantidad que cada individuo puede comprar o tener en posesión ha sido un elemento común en la regulación del cannabis hasta la fecha. En Holanda, un individuo puede comprar solamente 5 gramos de cannabis en cualquier establecimiento (límite reducido de un original establecido en 30 gr.) a pesar de que no hay nada que le impida comprar varias veces dicha cantidad en múltiples establecimientos. En Uruguay, los usuarios están limitados a 40 gr. por mes y serán controlados

109 Schinke, S. P. et al. (1991) **Effects of boys and girls clubs and alcohol and other drug use and related problems in public housing**. Office of Substance Abuse Prevention, US Department of Health and Human Services.

110 UNICEF (2007) **Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries**, Innocenti Report Card 7, p.4.

a través del plan de registro (ver a bajo). En Washington, los límites por transacción son: una onza de cannabis, 16 onzas de sólidos derivados del cannabis y 72 onzas de líquidos. Colorado también restringe el volumen de compras a una onza por transacción para residentes del estado y un cuarto de onza para no residentes.

Estos controles del racionamiento no parecen tener impacto significativo en la moderación del uso. Los límites son relativamente generosos y aquellos determinados a procurar ventas secundarias de cannabis recurren al comercio ilegal o al cultivo propio. Racionar es más efectivo

Racionar puede ser más útil para prevenir la compra masiva de, por decir algo, kilos de cannabis, que podrían ser vendidos ilegalmente en mercados secundarios.

en prevenir la compra mayorista para revender en mercados secundarios, ya sea fuera de la jurisdicción donde es legal a aquellos individuos que no tienen licencia de acceso (incluyendo menores), o fuera de los canales autorizados. Tales controles de racionamiento son ampliamente usados para el tabaco y el alcohol libre de impuestos, aunque escasamente en las ventas domésticas.

En principio, el racionamiento de las ventas es una imposición menor que puede tener beneficios prácticos y políticos, sobre todo al inicio de la instrumentación de cualquier sistema de regulación, y especialmente si hay problemas con jurisdicciones limítrofes donde aún se defiende la prohibición. Claramente debe existir un equilibrio en el cual los límites no sean tan bajos que incentiven la demanda ilícita, ni tan altos que promuevan las ventas en mercados secundarios.

Licencias del comprador/plan de membresía

El establecimiento de un sistema para otorgar licencias o registrar usuarios brinda la oportunidad de controlar mejor la disponibilidad. Permite a las

autoridades restringir el acceso a ciertas poblaciones (por ejemplo por edad, lugar de residencia o algunos requisitos de formación), y permite monitorear el volumen y la frecuencia de las compras para establecer el racionamiento de ventas.

El gobierno de Uruguay ha elegido adoptar este plan de registro (empezando en el 2014) que pretende limitar el acceso de las ventas de cannabis a 40 gramos por mes para los residentes uruguayos de más de 18 años. Para reforzar este límite, aquellos que deseen comprar cannabis de farmacias autorizadas se tendrán que registrar con la autoridad reguladora del país. Se darán garantías de que el sistema usará licencias de registros anónimas bajo una ley domestica existente para supervisar las bases de datos del gobierno. Una preocupación comprensible es que los individuos desconfíen y se muestren renuentes a registrarse como usuarios de drogas en una base de datos centralizada y controlada por el gobierno, los contenidos de la cual podrían en teoría traspasar a las empresas o ser usadas por futuros gobiernos que se opongan a la regulación legal del cannabis. Más allá de estas preocupaciones obvias de privacidad, un plan de licencias de compra ligado a una base de datos central es potencialmente burocrático y caro.

Dicho esto, es importante considerar el contexto político de la decisión uruguaya para adoptar este enfoque. Este es el primer sistema regulado a nivel nacional y proceder con precaución es entendible dado que se encuentran bajo la mira internacional. Más recientemente ha habido presión política de los países vecinos, Brasil y Argentina, externando preocupación por un turismo de cannabis y su filtración al país (ver p.226).

El éxito de esta medida está por verse, pues puede resultar impráctica y requerir modificaciones en el futuro. Pero esto obligará a que el gobierno monitoree los aspectos del modelo regulador de forma más cercana. Como mínimo, sería un experimento útil del que otros países pueden aprender. Tomando este enfoque, se ha podido facilitar también la

aprobación de la ley reguladora del cannabis mediante la resolución de algunas preocupaciones políticas locales.

De forma importante, el modelo uruguayo también permite el auto cultivo y la formación de clubes sociales de cannabis (ver p.74). Esto significa que los individuos que quieren acceder al suministro legal del cannabis pero desconfían del plan de registro tienen como mínimo otras opciones. El modelo español de membresía representa un sistema más atractivo para muchos. El acceso es restringido y se promueve el racionamiento, pero los datos personales de los miembros están guardados por la gerencia del club en lugar de por una autoridad gubernamental centralizada.

Prueba de residencia con compra

Otra opción disponible para los gobiernos es hacer la compra disponible sólo a residentes solicitando la identificación apropiada de los individuos para reducir filtraciones a jurisdicciones que no han decidido regular legalmente el cannabis, y reducir así el turismo relacionado al consumo del cannabis (véase [Turismo de Cannabis](#), p.226).

Establecimientos permitidos para el uso

Los regímenes de licencia de tabaco y alcohol han establecido claros precedentes para definir y controlar los locales donde está permitido consumir. Un abanico de controles flexibles existen para ambos incluyendo:

- Establecimientos con licencia para el consumo de alcohol;
- Restricciones en el uso del tabaco en sitios públicos cerrados y áreas exteriores designadas para fumadores, jardines o cabinas adaptadas para fumadores; y
- Leyes de zonificación que restringen el uso de alcohol y el tabaco en sitios públicos y privados específicos.

Las funciones de estas restricciones difieren. Por ejemplo, las del tabaco están habitualmente justificadas en cuanto impactan a la salud de terceros o en el medio ambiente,¹¹¹ el consumo de alcohol en la vía pública es más frecuentemente restringido por razones de orden público y por motivos cívicos. Estas restricciones son definidas y guiadas de manera central y local. Son promovidas en diferentes grados, habitualmente a través de multas, y dado a que disfrutan de una ovación popular son generalmente cumplidas. La experiencia sugiere que cuando la regulación se ejerce de forma efectiva puede promover nuevas normas sociales asegurando que una aplicación menos onerosa sea requerida en el largo plazo.

De todas formas, hay un riesgo de que los controles demasiado estrictos puedan tener impactos negativos prohibiendo cualquier uso del cannabis en espacios públicos como en los parques, por ejemplo, lo cual tiene el riesgo potencial de llevar a una sanción innecesaria y contra-productiva. Las restricciones zonales en espacios exteriores deberán ser consideradas cuidadosamente para equilibrar lo que es aceptable para los usuarios, la comunidad en general y los hacedores de políticas.

Es razonable y práctico para los nuevos modelos regulatorios incluir, desde el inicio, restricciones al uso de cannabis que sean coherentes con aquellas que limitan el fumar en espacios públicos.



Señal de no fumar cannabis en Amsterdam, Holanda

¹¹¹ Aunque la mayoría de los beneficios de salud probablemente provengan de más amplios impactos en la reducción de los niveles de uso.

En Holanda está permitido fumar cannabis en los “cafés”, mientras que el tabaco está prohibido, una inconsistencia creada por el orden en que estos controles fueron introducidos. Por eso es razonable y práctico incluir en los nuevos modelos reguladores cualquier restricción en el uso del cannabis en consistencia con aquellos que ya existen para el uso del tabaco en lugares públicos.

Los vaporizadores –que por definición no generan humo y no están asociados con los riesgos específicos del humo– pueden quedar exentos de las ordenanzas de no fumar. Un posible compromiso puede ser permitir el uso de vaporizadores en los locales, pero restringir el fumar cannabis a áreas exteriores o espacios especialmente ventilados como ocurre en los controles de tabaco existentes. El uso de vaporizadores o cigarrillos electrónicos de cannabis en locales deben ser acordes con la regulación existente para el tabaco. Actualmente existen algunos controles ya que el vapor exhalado no es considerado anti-social ni de riesgo para terceras personas.

i Puntos de venta

Retos

- Crear ambientes seguros y controlados donde la gente pueda comprar y consumir cannabis.
- Establecer un nivel de disponibilidad de los locales que considere la demanda y reduzca la adquisición en mercados ilegales al mismo tiempo que prevenga el exceso de disponibilidad y su consecuente incremento en uso.
- Evitar que los locales promuevan el consumo a través de publicidad o exposición del producto.

Análisis

- La evidencia de la venta del alcohol y el tabaco muestra claramente cómo los controles en la ubicación, apariencia y horarios de apertura de los puntos de venta pueden impactar en los niveles de consumo y los patrones de uso.
- La evidencia de los “coffee shops” de cannabis en Holanda debería servir para disipar los miedos en relación a la existencia de establecimientos de venta y consumo de cannabis y niveles de desorden público y consumo irresponsable.

Recomendaciones

- La aparición de locales exclusivos de venta al menudeo debe ser funcional más que promocional. Se debería poder dejar que los locales que permiten consumo *in situ* pudieran tener un lugar agradable donde el cannabis pueda ser usado, incluso si la apariencia externa y el punto de venta son controlados.
- Evitar que los establecimientos de cannabis estén cerca de sitios de interés público como escuelas, puede ser políticamente útil para demostrar que cualquier marco regulatorio está siendo cuidadosamente implementado.
- Cuando sea posible, los locales tienen que ser específicos en vender productos de cannabis (no otras drogas) y tienen que hacer cumplir los límites de restricción de edad.
- Las autoridades que gestionan la licencia y la responsabilidad para esta regulación deben ser equivalentes a las usadas actualmente en el tema del tabaco y el alcohol.

Los establecimientos pueden ser exclusivamente de venta al por menor o para venta y consumo *in situ* como en los “coffee shops” de Holanda, que también permiten las compras para llevar. Estos dos tipos de

establecimientos tienen tanto objetivos comunes como distintos que serán explorados más abajo.

Una tercera opción es el modelo de mensajería o envío por correo que no requiere ningún establecimiento. La decisión de qué combinación elegir cuando se está desarrollando un nuevo modelo regulador dependerá del contexto cultural y político. Un punto de partida cauteloso sería optar por establecimientos de venta al por menor únicamente, explorando las opciones de venta y consumo *in situ* más adelante. Un modelo de envío por correo a domicilio puede ser incluso más cauteloso, pero la eliminación del vendedor en un rol de guardián lo hace una proposición menos atractiva.

Densidad y localización de los establecimientos

La concentración de establecimientos de cannabis legales –ya sean de venta al por menor o combinando la venta con el consumo– en un área geográfica determinada, puede ser regulada usando las autoridades locales y las leyes de la zona. La evidencia en la densidad de los locales donde hay venta o consumo de alcohol, demuestra que una mayor concentración de puntos de venta puede verse asociada con un incremento en el uso del alcohol con sus consecuentes abuso y daños relacionados.^{112 113} Por ello es importante controlar la densidad y la localización de los establecimientos de cannabis a fin de influenciar positivamente y moderar los patrones de uso.

Las restricciones en la densidad de los establecimientos ayudarían a prevenir la excesiva disponibilidad más que a buscar la nula disponibilidad local que incentivaría a los mercados ilegales a cubrir la demanda. Las

112 Popova, S. et al. (2009) **Hours and days of sale and density of alcohol outlets: impacts on alcohol consumption and damage: a systematic review**, Alcohol and Alcoholism, Vol.44, No.5, pp.500–516. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19734159?dopt=Abstract&holding=f1000,f1000m,isrctn.

113 National Association of State Alcohol and Drug Abuse Directors (2006) **Current Research on Alcohol Policy and State Alcohol and Other Drug (AOD) Systems**, p.5.

primeras regulaciones de Washington, por ejemplo, han limitado el número total de establecimientos a 334 y su distribución se mantiene acorde con los datos de consumo de la población. Este enfoque nace de la experiencia de Holanda, donde en las municipalidades con nula o baja densidad de “cafés” de cannabis los usuarios son más proclives a caer en el mercado ilegal para su suministro.¹¹⁴ Más aún, la proximidad de los “cafés” no parece estar ligada a la prevalencia o la intensidad del uso del cannabis o el uso de otras drogas ilegales.¹¹⁵

A pesar de este descubrimiento, se deben establecer restricciones en torno a lugares específicos incluyendo escuelas u otros lugares de socialización entre jóvenes. El impacto de tales controles en las ventas de tabaco y alcohol no está establecido particularmente bien, pero puede servir para que se tome en consideración en un marco legal. Una vez más, en Holanda, los “cafés” no están permitidos en un radio de 250 metros de escuelas y los gobiernos locales tienen el poder de aceptarlos en el área. Algunos estados de Estados Unidos también ponen restricciones en la proximidad de dispensarios de marihuana para uso médico respecto a las escuelas.

Apariencia y señalización

Como es explorado más abajo en la sección de Mercadotecnia, hay una relación bien establecida entre exposición al *marketing* de tabaco y alcohol, su etiquetaje y publicidad, y un incremento en su uso. Es razonable asumir que una mercadotecnia similar llevaría a una expansión del consumo de cannabis. La apariencia y señalización de los establecimientos es un elemento clave del *marketing* para cualquier producto, por lo que es importante que algunos aspectos de la apariencia de dichos establecimientos así como la señalización usada para identificarlos sean funcionales más que promocionales.

¹¹⁴ EMCDDA (2008) **A cannabis reader: global issues and local experiences**, p.150. www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_53355_EN_emcdda-cannabis-mon-full-2vols-web.pdf.

¹¹⁵ Wouters, M. y Benschop, A. (2012) **Cannabis use and proximity to coffee shops in the Netherlands**, European Journal of Criminology, Vol.9, No.4, pp.337-353.

Es claramente importante que algunos aspectos de la apariencia de los puntos de venta de cannabis deben ser funcionales más que promocionales.



Etiqueta oficial blanca y verde que se encuentra en las vidrieras de los “coffee shops” en Holanda indicando que son establecimientos autorizados.

Las descripciones estandarizadas, signos o símbolos, pueden ser usados para denotar los establecimientos de venta de cannabis y las prohibiciones de la publicidad para minimizar la posibilidad de compras por impulso. Los “coffee shops” holandeses están sujetos a estas restricciones, prohibiendo la publicidad o las referencias explícitas al cannabis. En su lugar, los iconos *rastafaris*, las imágenes de la hoja del cannabis y las palabras “coffee shop” se han convertido en signos por defecto. Similarmente, el estado de Washington permite sólo un signo, no más grande que 1600 pulgadas cuadradas identificando el establecimiento de marca registrada.

Las restricciones en la apariencia interna de los establecimientos de cannabis pueden ser usados para un efecto similar, pero éstas deben ser más relajadas para locales que permiten el consumo *in situ*. Uno de los principales objetivos de la regulación legal es reducir el gran tamaño del mercado ilícito. Si tales locales son austeros, los

usuarios de cannabis tendrán poco incentivo para transferir su hábito de los traficantes ilícitos a ambientes controlados y seguros.

Una de las principales atracciones de los “café” holandeses, por ejemplo, es que son un entorno agradable para relajarse. Las restricciones en la apariencia de los locales de consumo *in situ* deben perseguir la prevención de la promoción de los productos del cannabis más que hacerlos poco atractivos. Haciendo que los puntos de venta al por menor sean más genéricos y funcionales, es menos probable que prevenga a la gente de usarlos ya que los consumidores simplemente asisten a dichos locales para comprar cannabis que será consumido en otra parte.

El conocimiento adquirido de la regulación del tabaco demuestra que los ambientes de venta al menudeo pueden influenciar significativamente su uso.^{116 117 118} Hay, por ejemplo, evidencia de que la exposición de los productos del tabaco socaba el control del impulso en fumadores adultos y lleva a un incremento en el consumo entre niños y adolescentes.^{119 120} Esto es poco sorprendente dado que en la mayoría de las jurisdicciones, la industria del tabaco dicta cómo sus productos serán expuestos. El uso de las llamadas “power walls” –bastas hileras de cajas de tabaco que son imposibles de ignorar dado a su colocación estratégica detrás de las cajas registradoras– está claramente orientado a maximizar el consumo, incentivando las compras espontáneas. Esto demuestra que en ausencia de una regulación efectiva, los intereses comerciales se imponen a las prioridades de la salud pública.

De todas maneras, muchos países están empezando a poner la salud pública primero, reconociendo la necesidad de regular la publicidad en las tiendas de tabaco sin prohibir el acceso o las ventas. Finlandia, Islandia, el Reino Unido y Australia tienen instaurada, o están en el proceso de hacerlo, una prohibición en esta exposición en la que los establecimientos están obligados a guardar el tabaco en cabinas opacas o debajo del mostrador desde el cual sólo pueden ser mostrados a petición de un cliente adulto. Aunque no sea apropiado en todos los casos, la forma más precavida de regulación del cannabis sería adoptar una postura similar en la que los productos se mantengan fuera del alcance visual de los compradores

-
- 116** Wakefield M. et al. (2008) **The effect of retail cigarette pack displays on impulse purchase**, *Addiction*, Vol.103, No.2, pp.322-328.
- 117** Carter O.B. et al. (2009) **The effect of retail cigarette pack displays on unplanned purchases: results from immediate post-purchase interviews**, *Tobacco Control*, Vol.18, No.3, pp.218-221.
- 118** Germain D. et al. (2010) **Smoker sensitivity to retail tobacco displays and quitting: a cohort study**, *Addiction*, Vol.105, No.1, pp.159-163.
- 119** Paynter J. y Edwards R. (2009) **The impact of tobacco promotion at the point of sale: a systematic review**, *Nicotine and Tobacco Research*, Vol.11, No.1, pp.25-35.
- 120** Lovato C. et al. (2011) **Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours**, The Cochrane Collaboration.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD003439.pub2/abstract>.

potenciales hasta su petición. Otra vez, la idea sería hacer la experiencia de las ventas al por menor lo más funcionales posibles.

Este tipo de restricción es particularmente crucial en un escenario, como en el de las ventas en farmacia, donde se venden otros productos, o donde no se establecen restricciones de edad para el ingreso al espacio. Es menos importante (aunque deseable) en un establecimiento de venta al por menor de cannabis o de consumo, ya que ambos pueden reforzar los controles de acceso por edad a la entrada. Si una prohibición en la exposición de los productos de cannabis es casi incumplible, la regulación debe actuar como una influencia moderadora, requiriendo que las exposiciones sean discretas, libres de mensajes promocionales y los productos presentados en envoltorios estandarizados (ver [Embalaje](#), p.138).

Horas de apertura

Existe evidencia consistente de la regulación del alcohol en que las restricciones de los días y horas de venta son una herramienta efectiva para reducir los daños relacionados con el alcohol.¹²¹ Las autoridades locales deben imponer restricciones similares en los establecimientos de cannabis, determinando los días y las horas durante las cuales los establecimientos están autorizados a vender. La consideración clave debe ser conseguir un nivel apropiado de disponibilidad (para más, ver [Hacer el balance correcto](#), p.47).

Ventas de otras drogas

Los establecimientos deben, al menos en un inicio, estar limitados a la venta y consumo de productos de cannabis exclusivamente. En Holanda, una prohibición en la venta de otras drogas, incluyendo el alcohol es una condición de licencia no negociable. Similarmente, las prohibiciones

121 Organización Mundial de la Salud, Oficina regional de Europa, [Evidence for the effectiveness and cost-effectiveness of interventions to reduce alcohol-related harm](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/43319/E92823.pdf), pp.68–69. www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/43319/E92823.pdf.

existentes del consumo de tabaco en locales o lugares cerrados deben seguir en pie.

A pesar de que hasta el momento mucha gente, particularmente en Europa, fuma cannabis mezclado con tabaco, esta política deberá aspirar a una separación más clara de ambos mercados. Una mayor separación tiene el potencial de promover nuevas normas sociales promoviendo formas de consumo más seguras que generarán ganancias en salud pública. Puede también prevenir la comercialización excesiva de la industria legal del cannabis ya que las compañías de tabaco tendrán menos punto de apoyo en un sector floreciente.

Responsabilidad para una supervisión regulatoria

Manteniendo la existente jerarquía del control regulatorio para el alcohol y el tabaco, los establecimientos de cannabis deben ser supervisados por las autoridades de concesión de licencias que están típicamente vinculadas a gobiernos locales encargados de este tipo de regulaciones y, por extensión, a una ley internacional más amplia. Marcos similares están ya bien establecidos en muchos otros países.

En el Reino Unido, por ejemplo, cada autoridad con capacidad de otorgar licencias ha de supervisar la extensión de dichas licencias cada tres años y consultar con el jefe de policía, los bomberos, los representantes de la autoridad emisora de las licencias, los representantes de los negocios locales y los residentes de la comunidad en cuestión. En Estados Unidos, la política del alcohol es ampliamente regulada por estados individuales que controlan la manufactura, la distribución y la venta en sus propias fronteras, mientras que el gobierno federal regula la importación y el transporte interestatal. Similarmente, los estados individuales en Estados Unidos y Australia tienen posturas muy diferentes en la instrumentación de la ley en lo que se refiere a la portación de cannabis para uso personal,

variando entre despenalización *de facto* a sanciones criminales punitivas.¹²² La dinámica de poder entre los niveles federal y estatal responsabiliza al gobierno federal por los crímenes más serios y garantiza cierta flexibilidad sobre la persecución de crímenes menos serios y ofensas civiles a las autoridades locales.

Un rango de sanciones claramente definidas por infracción de los requisitos para mantener una licencia debe incluir una escala de sanciones oscilando entre la pérdida de licencia y los delitos de tipo criminal. Los propietarios de licencias deben tener la responsabilidad por el comportamiento de sus clientes. Algunos ejemplos punibles incluyen comportamiento antisocial, hacer ruido, tirar basura y conducir bajo los efectos de las drogas (ver también: [Instituciones para regular los mercados de cannabis](#), p.185 y [Vendedores](#), p.147).

j Mercadotecnia

Retos

- Prevenir la promoción del cannabis y su uso.
- Negociar los obstáculos políticos para la instrumentación adecuada de restricciones publicitarias.

Análisis

- La experiencia con alcohol y tabaco demuestra la capacidad que tienen los medios de comunicación para influenciar su consumo.
- Si el marco normativo legal del cannabis permite a las compañías dominar el comercio. Los intentos de restringir las actividades de *marketing* se encontrarán una significativa resistencia.

¹²² En la actualidad, sin embargo, impiden la exploración de opciones para la regulación legal de la oferta no médica.

- La evidencia de la regulación del tabaco nos sugiere que prohibiciones parciales que impidan sólo ciertas partes de *marketing*, en vez de una prohibición integral que cubra todas las actividades publicitarias, no serán efectivas en reducir los daños potenciales por el uso del cannabis.
- Cuando las compañías de tabaco son sujeto de parciales prohibiciones publicitarias, mantienen su nivel de gastos promocionales, simplemente derivando en más dinero en aquellas (más sutiles) actividades publicitarias que son permitidas. Se esperaría que las prohibiciones parciales lideren un comportamiento similar a las compañías involucradas en el comercio del cannabis.

Recomendaciones

- Una prohibición total de la publicidad del cannabis, su promoción y patrocinio, debe ser un punto de partida para cualquier sistema regulatorio.
- El artículo 13 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el Control del Tabaco nos proporciona un interesante ejemplo de cómo eliminar la publicidad en el caso de los productos de cannabis.

La publicidad, la promoción y los patrocinios constituyen la línea de fuego en casi todos los esfuerzos de la mayoría de industrias para mantener e incrementar su clientela. Históricamente, mediante el uso de una variedad de técnicas publicitarias para maximizar el consumo de sus productos y consecuentemente sus ganancias, las industrias del alcohol y tabaco no han sido muy diferentes. Aunque en décadas recientes se han visto niveles de éxito en el control del uso de esas técnicas por estas dos industrias (mayoritariamente en el caso del tabaco), este éxito ha sido bien ganado a pesar de tener el poderío de ambas industrias en contra.

Puede que la búsqueda de los gobiernos para enfocar adecuadas restricciones al *marketing* del cannabis sea también un reto para las grandes

La publicidad ha sido un campo de batalla clave entre los gobiernos y las compañías de alcohol y tabaco recalcando quizás más claramente la tensión entre el objetivo de reducir los daños sociales y de salud asociados con el uso de droga y los intereses de particulares en un mercado comercial.

empresas. Aunque, a diferencia del tabaco y el alcohol, contamos con la oportunidad de un nuevo comienzo. Si se regula el uso del cannabis para fines no médicos desde un principio, un conflicto continuo con esta área sería menos posible. Los creadores de las políticas no tendrán que batallar para controlar una industria bien establecida buscando una promoción agresiva de sus productos. Hay lecciones de los riesgos potenciales en esta materia que pueden ser aprendidas del mercadeo irresponsable e inadecuado de ciertos productos de cannabis medicinal disponibles en algunos estados de Estados Unidos.

La publicidad ha sido un campo de batalla clave entre los gobiernos y las compañías de alcohol y tabaco recalcando quizás más claramente la tensión entre el objetivo de reducir los daños sociales y de salud asociados con el uso de drogas y los intereses de particulares en un mercado comercial. Los creadores de las políticas han de considerar el tipo de controles que tendrían que ejercerse en el mercado legal de los productos del cannabis y ser conscientes de estos conflictos, así como reconocer la importancia de las restricciones publicitarias para la efectividad global de cualquier sistema legal de regulación del cannabis.

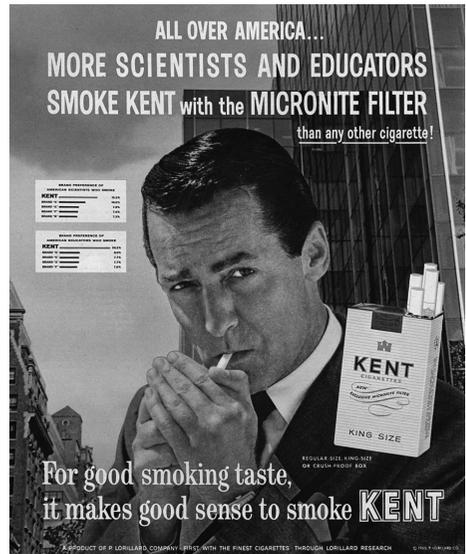
Las lecciones que podemos aprender de la regulación en la comercialización del tabaco

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha dicho que la eliminación de todas las formas de publicidad, promoción o patrocinio del tabaco (TAPS, siglas en inglés) es esencial para el control del mismo. Es tanta la importancia de esto, que el artículo 13 en el Convenio Marco de la Convención sobre control del tabaco, que requiere que todas las partes

establezcan una prohibición sobre la promoción y el patrocinio, es uno de los dos puntos en el texto que incluyen una instrumentación obligatoria en un plazo determinado.¹²³ La historia de la mercadotecnia del tabaco y de la evidencia de sus efectos proporciona un amplio soporte a ésta prohibición.

En la mayor parte del siglo XX, la TAPS estuvo sujeta a una regulación mínima. Se permitía a la industria del tabaco publicitarse en todos los medios y se desarrollaron formas sofisticadas de promocionar dichos productos. La publicidad directa e indirecta a través del patrocinio de deportes y música, la colocación de anuncios en cines y programas de televisión, ayudó a asociar el uso del tabaco con situaciones o ambientes deseables y sirvió para mejorar la imagen de las compañías que lo producían. Cuando se despertó la preocupación por la salud, la industria reaccionó ofreciendo productos suaves o *light* para dar la falsa impresión de que éstos eran menos dañinos.

La libertad considerable de la que disfrutaron las compañías de tabaco en cuanto a la promoción de sus productos está estrechamente ligada al incremento del uso del tabaco en la mayoría de los países occidentales hasta mediados de los años 60. Hay, por ejemplo, evidencia concluyente de que éste es un



Publicidad de tabaco

¹²³ Organización Mundial de la Salud (2003) Framework Convention on Tobacco Control. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>.

método efectivo para captar nuevos fumadores,¹²⁴ un hecho que ha sido reconocido por el Director General de Salud Pública en Estados Unidos, quien expresó categóricamente que “hay una relación causal entre la publicidad y los esfuerzos promocionales de las compañías de tabaco y el consumo entre gente joven.”¹²⁵

Incluso después de las grandes restricciones impuestas en la TAPS, se cree que ésta ha sido uno de los factores principales del uso del tabaco y sus daños asociados. Un estimado muestra que entre 1988 y 1998, sólo la TAPS fue responsable de generar aproximadamente 193,000 fumadores adultos adicionales y 46,000 muertes relacionadas con el tabaco al año, resultando es un gasto médico anual de 33.3 billones de dólares.¹²⁶

Claramente, la “seguridad” del cannabis respecto al tabaco significa que los gastos de salud, sociales y financieros derivados del consumo de éste último son de una magnitud mucho mayor respecto a aquellos que podrían resultar de la publicidad, promoción y patrocinio del cannabis (CAPS, por sus siglas en inglés). Estos estimados subrayan cómo, incluso cuando el *marketing* de una droga legal para usos no médicos está sujeto a restricciones, puede aún producir daños serios y evitables. De esta manera, la OMS constata que mientras las prohibiciones totales en todas las TAPS puede reducir la prevalencia del tabaquismo (y por ende los daños consecuentes), las prohibiciones parciales “tienen escaso o nulo efecto”.¹²⁷

124 Lovato C. et al. (2011) **Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behaviours**, The Cochrane Collaboration. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD003439.pub2/abstract>.

125 National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US), Office on Smoking and Health (2012). **Preventing Tobacco Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General**. www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK99239/.

126 Emery, S. et al. (1999) **The social costs of tobacco advertising and promotions**, *Nicotine and Tobacco Research*, Vol.1, Suppl.2, S83-S91. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11768191.

127 Organización Mundial de la Salud (2013) **WHO report on the global tobacco epidemic, 2013: Enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship**, p.27. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85380/1/9789241505871_eng.pdf.

Las prohibiciones parciales no cubren típicamente formas indirectas de *marketing* como el patrocinio, y la evidencia demuestra que no reducen la inversión de las compañías en actividades promocionales. En su lugar, el gasto general en TAPS prevalece intacto, con el mismo dinero invertido en aquellas formas que son aún legales.¹²⁸

En general, la experiencia derivada de la regulación de TAPS indica que una falta de restricción en la mercadotecnia del cannabis puede estar acompañado de una expansión en el consumo y un aumento de los daños asociados (la posibilidad de un efecto sustitución en el uso del alcohol es discutido en la p.96). Además, mientras las restricciones legales en algunos países son la única respuesta factible, no son suficientes para reducir adecuadamente la carga para la seguridad y salud pública, aunque pequeña, que representa el uso del cannabis. Donde los marcos legales puedan permitirlo, una regulación en el CAPS representaría una óptima forma de control.

Las lecciones que podemos aprender de la regulación en la comercialización del alcohol

Mientras que ha sido exitoso limitar el *marketing* del tabaco a través de la imposición de prohibiciones en la televisión y el patrocinio de eventos, la industria del alcohol goza de una libertad relativa para publicitarse en todos los medios. El resultado es que la exposición al *marketing* de una droga seriamente dañina, es un hecho habitual en la vida cotidiana. Este nivel de exposición (y sus necesarias implicaciones de salud pública) debe servir de advertencia a los legisladores a la hora de regular que el cannabis no se promocioe de una forma tan permisiva.

128 US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute (2008) **The role of the media in promoting and reducing tobacco use** (Tobacco Control Monograph), No.19. www.cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/19/index.html.

- En el Reino Unido, los espectadores de fútbol ven alrededor de dos referencias de marcas de alcohol por minuto mientras ven un partido en la televisión, además de la publicidad en las pausas comerciales.¹²⁹
- Las campañas de *marketing* de alcohol están siendo promovidas de forma creciente en las redes sociales vía Facebook y Twitter, herramientas desproporcionalmente usadas por la gente joven.¹³⁰
- Un estudio estima que en Inglaterra los jóvenes entre 10 y 15 años ven un 10% más de publicidad de alcohol que sus padres. Y en el caso de los “alcopops” (bebidas dulces y alcohólicas diseñadas para agradar al público infantil y juvenil) ven un 50% más.¹³¹

El artículo 13 del Convenio Marco para el Control del Tabaco: un ejemplo para el cannabis

Para los legisladores operando en contextos políticos y legales que lo permitan, el Artículo 13 del CMCT podría ser adaptado perfectamente al cannabis sólo cambiando las palabras. Siguiendo las recomendaciones que contiene, un CAPS efectivo cubriría:

- Toda publicidad y promoción, como patrocinio, sin excepción.
- Publicidad directa e indirecta.
- Actos con objetivo de promover o que tengan efecto de promover.
- Promoción del uso del cannabis y sus productos.
- Comunicaciones comerciales y recomendaciones comerciales y acciones.
- Contribución de cualquier tipo de evento, actividad o individual.
- Publicidad y promoción de los nombres comerciales del cannabis y promoción corporativa.
- Medios de comunicación tradicionales (TV, radio, prensa) y todas las plataformas incluyendo internet y móviles.

129 Graham, A. y Adams, J. (2013) **Alcohol Marketing in Televised English Professional Football: A Frequency Analysis**, Alcohol and Alcoholism. <http://alcalc.oxfordjournals.org/content/early/2013/09/10/alcalc.agt140.full>.

130 Winpenny, E. (2012) **Assessment of Young People's Exposure to Alcohol Marketing in Audiovisual and Online Media**, RAND Corporation/European Commission. www.rand.org/pubs/external_publications/EP51136.html.

131 Ibid.

Más específicamente, además de prohibir las formas más obvias de *marketing* de cannabis, esto comprendería prohibiciones o restricciones en:

- **Exposición en locales de venta** – ver [Puntos de venta](#), p.166.
- **La extensión de marca o el uso común de la marca** – Estas dos prácticas podrían ocurrir cuando el nombre de una marca de cannabis, logo u otro rasgo identificativo, está conectado o compartido con otro producto o servicio no relacionado con el cannabis.
- **Responsabilidad social corporativa** – Las compañías de alcohol o de tabaco, por ejemplo, siempre hacen contribuciones a causas caritativas o promueven elementos de “responsabilidad social” para mejorar su perfil público. Este patrocinio promueve indirectamente estas compañías y sus productos. Dichas prácticas deben prohibirse a las empresas de cannabis.
- **Representaciones del cannabis en los medios de entretenimiento** – Ambos de ficción y no ficción que muestran el cannabis o su uso, tienen que certificar que no se ha recibido beneficio alguno para tales representaciones. La clasificación de las películas, programas, u otros medios deben tomar en consideración las representaciones del cannabis en los mismos.
- **Trabajos periodísticos, académicos o artísticos subvencionados por la industria del cannabis que promueven sus productos y su uso** – Aunque una prohibición como la del artículo 13 no interviene en las formas legítimas de expresión, debe haber una vigilancia referida a periodistas o representantes políticos que puedan haber recibido subvenciones de la industria legal del cannabis para escribir artículos que promueven el uso de los productos de cannabis. Esta táctica ya fue intentada por la industria del tabaco.¹³²

¹³² Maguire, K. y Borger, J. (2002) **Scruton in media plot to push the sale of cigarettes**, The Guardian, 24/01/02. www.theguardian.com/media/2002/jan/24/advertising.tobaccoadvertising.

Restricciones legales o políticas en los controles de *marketing*

El artículo 13 del CMCT reconoce que en algunos casos una prohibición completa en la TAPS violaría la constitución del país o jurisdicción. En tales casos, se requieren restricciones lo más amplias posibles teniendo en cuenta los límites de la jurisdicción.

De nuevo, esta concesión podría hacerse también para las restricciones en la publicidad, promoción y patrocinio del cannabis (CAPS), y sería necesaria dados los precedentes establecidos por el *marketing* del tabaco y el alcohol en otros países. La corte suprema de Estados Unidos ha establecido que las compañías de tabaco tienen como mínimo el derecho de alguna forma de publicidad para sus productos bajo la primera enmienda de la constitución.¹³³

Sin embargo, a pesar de que la “libertad de expresión comercial” de las compañías de tabaco han sido declaradas merecedoras de protección legal en los Estados Unidos, TAPS está sujeta cada vez a más restricciones. Entre otras cosas, la Ley de Prevención y Control de Tabaquismo Familiar de 2009 prohíbe el patrocinio de eventos por parte de las compañías tabaqueras como de sus objetos promocionales de marca.¹³⁴

En países o jurisdicciones donde la libertad de expresión comercial puede entrar en conflicto con las futuras regulaciones de la CAPS, hay un incentivo especial en las restricciones del *marketing* del cannabis incluso si la evidencia sugiere que éstas serán de una efectividad más limitada comparadas con las prohibiciones totales.

133 Para más información, cf: Gostin, L. O. (2002) **Corporate Speech and the Constitution: The Deregulation of Tobacco Advertising**, American Journal of Public Health, Vol. 92, No. 3, pp. 352-355.

134 US Food and Drug Administration (2013) **Overview of the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act: Consumer fact Sheet**
www.fda.gov/tobaccoproducts/guidancecomplianceregulatoryinformation/ucm246129.htm.

Además de los límites legales, debe haber una oposición política a la regulación efectiva de la CAPS. Tocando temas como la libertad de expresión, esta regulación confrontará los intereses de políticos y legisladores libertarios. De todas formas, este tema tiene menos impacto en el gran público. La naturaleza diversa de los riesgos de las drogas relativa a muchas otras disposiciones y la necesidad particular de proteger a los grupos vulnerables de estos riesgos serían consideradas por mucha gente como suficiente justificación para restringir las libertades comerciales habituales.

Publicidad, promoción y patrocinio del cannabis (CAPS) en el mundo actual

Uruguay

En Uruguay, todas las formas de publicidad, directas o indirectas, promoción o patrocinio de los productos del cannabis quedan prohibidas.

Colorado

La regulación de Colorado está destinada principalmente a asegurar que jóvenes y niños no estén expuestos a la CAPS. Como resultado, aunque esté permitida la publicidad en revistas y diarios dedicados a adultos, las campañas de gran consumo que tengan una gran probabilidad de llegar a públicos infantiles serán prohibidas. Esto se extiende a publicidad online: los anuncios “pop up” serán prohibidos aunque los *banners* serán permitidos en páginas orientadas al público adulto. Dado que los locales de venta de cannabis son exclusivos para adultos, y limitados a vender productos de cannabis o accesorios, la exposición de marca y los envoltorios son permitidos ya que una exposición infantil a los mismos es poco probable. Sin embargo, los envoltorios no pueden anunciar beneficios para la salud ni físicos, que también serían prohibidas en otras formas de propaganda.

Washington

Como en Colorado, el objetivo principal de Washington es la protección de menores. Hay vendedores que no están autorizados a exponer productos al público en general, como a través de escaparates. Tampoco se permite a ningún establecimiento publicitar cannabis o productos derivados de ninguna forma o bajo ningún medio en un radio de 1.000 pies de escuelas, parques, guarderías, bibliotecas o salones recreativos que permitan la entrada a menores. La publicidad

en parques, transporte público o estaciones, paradas o cualquier sitio público queda prohibida.

La industria del cannabis medicinal en Estados Unidos

Las actividades comerciales que promueven el uso del cannabis en la medicina no están sujetos a regulación es su mayoría, apareciendo en la radio, televisión y prensa en la mayoría de los estados. La ciudad de Denver, en Colorado, ha puesto algunas restricciones en el *marketing* del cannabis medicinal, prohibiendo los carteles publicitarios, propaganda en paradas de autobús y folletos.

Holanda

Está prohibida la publicidad en los “cafés” holandeses. La única forma de publicitarse radica en el uso de los iconos *rastafari*, imágenes de hojas, nombres registrados como “grasshoper” y las palabras “coffee shop” que identifican al café. La prohibición actúa como influencia moderadora más que para evitar que los cafés se puedan promocionar o identificarse.

España

Mientras en España los clubes sociales están establecidos sin ánimo de lucro, ha habido algunos movimientos para comercializar las operaciones. En general, de todas formas, no llegan a la CAPS, ya que aquellos que gestionan el club no tienen incentivos financieros para aumentar el consumo de cannabis a través de la publicidad.

k Instituciones para regular los mercados de cannabis

Establecer un mercado regulado legalmente para el cannabis requerirá un amplio rango de decisiones sobre sus normas y establecer estructuras institucionales. Es importante establecer el nivel político en el que estas decisiones son hechas y determinar cuáles de las nuevas o existentes instituciones deben tener poder de decisión, instrumentación y gestión de los varios aspectos de regulación.

En principio, estos retos no difieren significativamente de los relacionados con la política social y la legislación de las drogas legales para uso médico o no. La infraestructura reguladora respecto al alcohol y el tabaco vuelve a ser relevante. En este sentido, la propuesta subrayada más abajo sugiere la importancia de la integración de una nueva legislación y toma de decisiones del cannabis por diferentes ámbitos políticos: internacional (agencias globales y regionales), doméstico (federal y estatal) y varios niveles del gobierno local (comunidad, municipalidad, etc.). Estas sugerencias son generalizaciones inevitables, las formas precisas de las estructuras de la toma de decisiones deberán acoplarse a las realidades políticas de las jurisdicciones individuales.

Esta toma de decisiones jerárquica significa que las tensiones van a emerger inevitablemente cuando se confronten las decisiones entre las partes que tienen más o menos poder sobre ellas. Ejemplos de tales tensiones han sido vistos en el modelo de regulación del cannabis en Uruguay violando las convenciones de la ONU. Los modelos del estado de Colorado entraron también en conflicto con la ley federal de Estados Unidos. Algo similar ha sucedido con las iniciativas impulsadas en ciudades como

Establecer un mercado legalmente regulado de cannabis requerirá de una serie de decisiones políticas así como de nuevas estructuras legales, políticas e institucionales.

Copenhague (Dinamarca), 22 municipalidades en Holanda, México, D.F., y el País Vasco. En todos estos lugares, las iniciativas entran en conflicto con posiciones nacionales del gobierno.

En este escenario, la dirección del liderazgo no representa un problema estructural de largo plazo. Las iniciativas llegarán, tarde o temprano, a modificar las políticas nacionales, e incidirán en el plano internacional.

Internacional

Hay un rol importante y claro para las estructuras y agencias de la ONU. Las funciones clave para la Organización serían:

- **Supervisar temas relacionados con el comercio internacional, particularmente sobre la provisión y el tránsito de medicinas basadas en el cannabis.** El comercio internacional y los temas de aduanas serían competencia de agencias regionales relevantes como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), o acuerdos comerciales bilaterales para el cannabis (véase [Turismo de Cannabis](#), p.226).
- **Asumir la responsabilidad de una supervisión más general de los derechos humanos, leyes laborales y temas de seguridad y desarrollo.** Este rol se transforma inevitablemente de supervisar un sistema prohibicionista globalmente a otro más flexible como existe respecto al tabaco y al alcohol. Con las agencias de la ONU procurando los cimientos, los países deben poder operar las leyes de base y parámetros legales necesarios para la regulación. Este rol incluiría la guía y supervisión de los derechos de Estados soberanos, así como sobre las responsabilidades con países vecinos y por extensión a la comunidad internacional.

- **Actuando como un lugar de investigación en los problemas de salud relacionados con el cannabis y de las buenas prácticas en materia de leyes y políticas.** Esta investigación y rol consultor sería análogo al rol existente de la OMS respecto a la política del alcohol y el tabaco,¹³⁵ y requerirá el trabajo colaborativo con los cuerpos de investigación regionales y nacionales tales como el EMCDDA. En una fase más avanzada, este análisis y guía de buenas prácticas podría potencialmente ser formalizada en un acuerdo internacional similar al Convenio Marco para el Control del Tabaco.¹³⁶

A parte de las reformas burocráticas necesarias, el cambio de enfoque punitivo hacia uno de salud pública indica la clara necesidad de que el liderazgo sobre el tema drogas, particularmente en el caso del cannabis, pase de UNODC a la OMS y reciba un tratamiento similar al que recibe el alcohol y el tabaco.

Es probable que las negociaciones sobre tratados internacionales que requiere la reforma de las políticas de cannabis, impliquen reconsiderar temas como el derecho a la privacidad, el derecho a la creencia y a la práctica, el derecho a la salud y la proporcionalidad en las sentencias. Esto puede tener un impacto en términos de acabar con la criminalización del uso, la posesión para uso personal y el cultivo para uso personal. Es importante establecer que las reformas de la ley que abogan por un final de la criminalización de los usuarios de cannabis y que introducen flexibilidad para explorar los modelos reguladores a los Estados, no se inmiscuirán en la naturaleza de las penas no-criminales o el establecimiento de una disponibilidad legalmente regulada. Estas decisiones quedarán en las manos de los gobiernos (ver [Las Convenciones de la ONU y el cannabis](#), p.233).

¹³⁵ Para más detalles sobre el trabajo de la OMS, cf.: www.who.int/topics/tobacco/en/.

¹³⁶ Organización Mundial de la Salud (2003) **Framework Convention on Tobacco Control**. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>.

Gobierno Nacional

Las jurisdicciones individuales necesitan determinar sus propias regulaciones sobre la política del cannabis y los marcos legales dentro de los parámetros legales internacionales, de derechos y responsabilidades establecidos por la ONU y otros cuerpos internacionales o gobiernos federales a los que pertenecen.

Cualquier parámetro acordado a nivel de la ONU establecería los estándares básicos de justicia y derechos humanos, con implicaciones en el uso de sanciones punitivas para los consumidores de droga. En contraste con el actual marco prohibicionista, estos parámetros nunca se impondrían o excluirían las opciones particulares respecto al suministro y acceso legal, o los mercados de drogas domésticos.

Esto no es, sin embargo, necesario en lo que respecta a leyes en conflicto entre diferentes niveles de gobierno al interior de los países. Por ejemplo, las opciones regulatorias disponibles de los estados de Estados Unidos que han legalizado el cannabis han sido posibles porque permanecen ilegales a un nivel federal. Como resultado, empleados del estado no pueden estar relacionados directamente con la producción y el suministro de cannabis porque podrían presentarse cargos en su contra.

A nivel nacional, la responsabilidad de la toma de decisiones y la instrumentación de la regulación es similar al marco institucional para el alcohol y el tabaco. Esta responsabilidad, a nivel de la ONU, lógicamente guarda relación con el departamento gubernamental nacional responsable por la salud (y no con aquellos encargados de la justicia criminal de acuerdo a los antiguos modelos prohibicionistas).

Dicho esto, es importante dejar claro que la política y la regulación del cannabis, como la del tabaco y el alcohol, implica la participación de un número importante de agencias y departamentos del gobierno. Por ejemplo, las agencias de justicia criminal (incluyendo policía y aduanas)

tendrán un papel clave ejecutando un nuevo marco regulatorio debido a que aquellos que operen fuera de dicho sistema permanecerán sujetos a sanciones punitivas. Los departamentos de asuntos exteriores y comercio supervisarán los temas de comercio internacional y estándares de comercio mientras que los departamentos de educación estarán involucrados en la educación pública y los programas de prevención y los departamentos de tesorería estarán implicados en la recaudación de impuestos y asuntos presupuestales.

Por lo tanto, mientras el papel principal estaría colocado debajo del departamento de salud, algún tipo de entidad a nivel nacional u organismo coordinador con actividades interdepartamentales será esencial. Puede implicar que la regulación del cannabis sea una nueva responsabilidad para una agencia existente –como ha ocurrido en el estado de Washington, donde el departamento ejecutivo regulador ha sido delegado a la mesa directiva de control de licores– o la responsabilidad de una nueva y dedicada agencia como es el caso en Uruguay, donde la legislación establece un Instituto para la Regulación y el Control del Cannabis.

Local-municipal

Las ventas a un micro nivel y la toma de decisiones acerca de cómo los marcos regulatorios son implementados y ejecutados a nivel local recaerán en las autoridades locales o municipales a pesar de que algunas permanecerán competencia de las agencias nacionales. Estas responsabilidades locales incluirán la mayoría de las decisiones sobre la atribución de licencias y la inspección.

Esta toma de decisiones localizada debe aportar oportunidades democráticas para que las comunidades locales tengan una voz en las decisiones sobre la licencias, como a menudo ocurre con las ventas de alcohol y las licencias de los locales. El prospecto de “NIMBYism” (“Not In My Back Yard” o “no en mi patio trasero”) es realista y necesitará ser

tratado con sensibilidad. Puede ser también que algunas comunidades determinen democráticamente que no quieren tener cannabis legal disponible en puntos de venta dentro de sus límites geográficos, incluso si la posición y el uso es legalizado nacionalmente y el suministro está disponible en las comunidades vecinas.

Esto ha ocurrido en los llamados condados “secos” en Estados Unidos y Australia, así como con dispensarios de cannabis médico a nivel nacional en Estados Unidos y “coffee shops” en diferentes municipalidades holandesas. Otras jurisdicciones locales pueden aceptar dichos puntos de venta mientras muchos los tolerarán bajo ciertas condiciones.

Los principales retos

a Conducir bajo los efectos del cannabis

Retos

- Encontrar un abordaje adecuado respecto a la aplicación de la ley que minimice la conducción bajo los efectos y sus riesgos asociados mientras evita la penalización injusta de quienes no conducen bajo los efectos.

Análisis

- Los riesgos asociados a la conducción bajo los efectos del cannabis (para conductores, pasajeros y conductores de otros vehículos) han hecho de esta conducta un delito en prácticamente todas las jurisdicciones, y justifican la imposición de sanciones de acuerdo a una jerarquía correspondiente a la gravedad de la infracción.
- El grado en que el cannabis impacta el acto de conducir es difícil de establecer de forma precisa. Sin embargo, está claro que la intoxicación aguda incapacita la conducción segura en un grado proporcional a la dosis y al tiempo transcurrido desde el consumo.
- La relación entre el THC en sangre y la incapacidad para la conducción es menos clara que en el caso del alcohol.
- Hay una disputa en la literatura científica respecto al umbral límite

más allá del cual los niveles de THC en sangre representan un nivel inaceptable de deterioro (que pueden ser usados para iniciar o informar acciones legales).

- Las propuestas disponibles sobre dicho umbral oscilan desde las concentraciones de 1 a 2 nanogramos de THC por mililitro de sangre (ng/ml) hasta los 16-20 ng/ml.
- Si los umbrales son demasiado bajos, quienes conducen sin estar bajo el influjo podrían ser penalizados. Si son demasiado altos, las y los conductores bajo el influjo podrían librarse de toda sanción.

Recomendaciones

- Hay un mensaje claro y simple: la gente no debería conducir bajo efectos significativos del cannabis y debería, como en el caso del alcohol y de otras drogas, esperar sanciones legales proporcionales en caso de infracción.
- En este contexto, definir de forma clara qué comportamientos serán sancionados como conducir bajo los efectos del cannabis –y cómo éstos pueden ser medidos– se vuelve de vital importancia tanto para los esfuerzos de educación pública como para definir los parámetros de aplicación de la ley.
- Dada la falta de consenso científico para establecer la concentración de THC en sangre que se relaciona con un nivel inaceptable de deterioro del individuo, se desaconseja que los límites *per se* sean el determinante que desencadene una sanción legal.
- Dada la forma singular en que el THC es procesado en el cuerpo, el uso de instrumentos legales de este tipo provocaría la persecución de conductores con niveles residuales de THC cuyas facultades para la conducción son plenas.
- El análisis de sangre sólo deberá llevarse a cabo en caso de infracción o cuando el estado de incapacidad bajo el influjo de cannabis haya sido comprobado mediante una prueba estándar de sobriedad. Los análisis de sangre deben ser empleados solamente para confirmar que el conductor

ha consumido cannabis recientemente (y que el uso del cannabis puede impedir que el individuo pase la prueba de sobriedad). Los resultados de dicho análisis (como el de cualquier análisis de fluidos corporales) no deberán, en sí mismos, desencadenar sanciones legales.

- Establecer un umbral del THC a partir del cual las autoridades puedan asumir razonablemente que un conductor ha consumido cannabis recientemente es problemático. Sin embargo, un nivel de THC en suero sanguíneo de 7 a 10ng/ml parece una cantidad razonable para establecer un límite. Lo anterior debe ser revisado a la luz de cualquier evidencia emergente y se recomienda considerar la posibilidad de determinar dos o más umbrales asociados con diferentes cargas de prueba.
- Los riesgos aumentados de conducir bajo la influencia simultánea de alcohol y cannabis implican que las autoridades pueden considerar un nivel bajo de THC y alcohol como evidencia suficiente de uso reciente.
- Mientras algunos elementos del actual *test* de sobriedad son efectivos para detectar la incapacidad inducida por cannabis, la investigación y el financiamiento futuro de dichos estudios deberán orientarse al desarrollo de una prueba lo suficientemente sensible para identificar distintos niveles de incapacidad.

Conducir bajo los efectos del cannabis, por alguna razón, implica un riesgo evitable pero serio para el conductor, los pasajeros y otros conductores o peatones. El nivel de riesgo involucrado significa que los individuos que conducen bajo los efectos cometen un delito en todas las jurisdicciones, mismo que se castiga de acuerdo a una escala jerárquica que distingue la seriedad de la ofensa o el daño causado. Las sanciones varían entre las faltas administrativas o civiles (como multas o la retirada de la licencia durante un período) hasta penalizaciones más serias como el establecimiento de un récord criminal o el encarcelamiento.

Más conocidas son las políticas que regulan la conducción bajo los efectos del alcohol, misma que es comprobada con cierto nivel de precisión usando una tecnología barata que mide el contenido de alcohol en el aliento, los

La evidencia emergente sugiere convincentemente que el consumo reciente de cannabis incrementa el riesgo de colisión.

llamados “alcoholímetros”.¹³⁷ Sin embargo, otras causas de incapacidad para conducir son menos detectadas tanto por la tecnología como por la ley e incluyen el consumo de ciertas drogas de prescripción (incluyendo el cannabis), el cansancio, la dificultad en la visión y algunas enfermedades mentales.

Estudios han demostrado que el uso del cannabis incapacita en función de las dosis utilizadas y los varios procesos cognitivos asociados con una conducción segura como la atención, la vigilancia y la coordinación psicomotora (aunque la evidencia de estos efectos estará mezclada con el tiempo de reacción).¹³⁸ Estas pruebas han sido llevadas a cabo en situaciones experimentales como simuladores de conducción o pruebas de carretera que han demostrado que el cannabis tiene un claro aunque modesto impacto negativo en la conducción.¹³⁹ De todas formas, a pesar de estos descubrimientos, la evidencia en la cuestión sobre si esa incapacidad se traduce en accidentes de tránsito y carretera, es menos clara.

Contrariamente a los estudios experimentales (donde es más difícil demostrar la incapacidad debido a que los conductores son conscientes de que están siendo observados), los estudios epidemiológicos usan estadísticas de población para establecer el riesgo real de accidente y ofrecen una mejor indicación de cómo el cannabis afecta a los conductores. Estos estudios arrojan, de cualquier forma, resultados mixtos apuntando en algunos casos a la clara relación entre uso de cannabis y riesgo elevado de colisión y en otros no. Estas discrepancias han sido atribuidas a varias

137 Usualmente, las pruebas de aliento son confirmadas con pruebas de sangre, que tienden a ser más certeras.

138 Berghaus G. y Guo B. (1995) **Medicines and driver fitness – findings from a meta-analysis of experimental studies as basic information to patients, physicians and experts**, en Kloeden, C. y McLean, A. (eds.) **Alcohol, Drugs, and Traffic Safety T95: Proceedings of the 13th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety**, Adelaide: Australia, pp.295-300.

139 Smiley A., **Cannabis: On-Road and Driving Simulator Studies**, en Kalant H. et al. (1999) (eds.) **The Health Effects of Cannabis**, Toronto: Addiction Research Foundation, pp.173-191.

cuestiones metodológicas entre las que destacan: la dificultad de obtener muestras de tamaño significativo, la falta de precisión para medir los niveles de discapacidad (que no a medir simplemente si un individuo ha usado cannabis recientemente), y la necesidad de ponderar variables como la edad, el sexo y el policonsumo de drogas (en particular de alcohol).¹⁴⁰

Uso combinado de alcohol y cannabis

Si bien el uso de cannabis impacta negativamente las facultades psicomotoras necesarias para la conducción segura, dichos efectos son significativamente peores cuando se le combina con alcohol. Existe evidencia significativa^{141 142} de que el alcohol tiene un efecto aditivo en el riesgo de colisión si se combina con cannabis. En otras palabras, los efectos de usar ambas drogas se suman.

Algunos estudios han encontrado que los conductores bajo los efectos del cannabis, a diferencia de aquellos bajo la influencia del alcohol, tienen consciencia de su incapacidad y pueden compensar esto conduciendo más despacio o dejando más espacio entre vehículos.^{143 144} Consumir cannabis con alcohol, de cualquier forma, reduce o elimina la capacidad de usar estas estrategias de forma efectiva. Cuando son usadas en conjunto, las dos drogas causan incapacidad incluso si las dosis usadas de cada una parecieran insignificantes. Este riesgo aumentado necesita pues una respuesta regulatoria más estricta (véase [Recomendaciones](#), p.210).

De cualquier manera, a medida que se van haciendo estudios epidemiológicos más rigurosos, la evidencia sugiere que el riesgo de colisión efectivamente se incrementa con el consumo de cannabis. Meta-

¹⁴⁰ Para hacer una revisión mayor de la conflictiva evidencia de los estudios epidemiológicos, así como sus retos metodológicos, véase: Mann et al. (2008) **Cannabis use and driving: implications for public health and transport policy**, EMCDDA.

¹⁴¹ Ramaekers et al. (2004) **Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use**, Drug and Alcohol Dependence, Vol.73, pp.109-119.

¹⁴² Sewell R. A. et al. (2009) **The effect of cannabis compared to alcohol on driving**, American Journal on Addictions, Vol.18, pp.185-193.

¹⁴³ Smiley, A., **Cannabis: On-Road and Driving Simulator Studies**, in Kalant, H. et al. (eds.) (1999) **The Health Effects of Cannabis**, Toronto: Addiction Research Foundation, pp.173-191.

¹⁴⁴ Robbe, H. y O'Hanlon, J. (1993) **Marijuana and actual driving performance**, Washington, DC: US Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration.

análisis de los estudios más fiables disponibles han encontrado que un consumo agudo de cannabis casi dobla la probabilidad de verse implicado en un accidente grave,¹⁴⁵ con este riesgo haciéndose más evidente en los estudios metodológicamente más precisos. Otras revisiones recientes en la literatura epidemiológica han producido resultados similares.¹⁴⁶

A la luz de este cuerpo de evidencia, y en línea con el énfasis de esta guía por usar la regulación como una herramienta para promover el consumo responsable, podemos afirmar que existe una necesidad clara de asegurar la existencia de políticas y medidas legales suficientes que permitan minimizar dichos riesgos de manera efectiva.

Definir y probar la incapacidad

Los objetivos clave en esta materia son: cómo establecer el grado en que el consumo de cannabis incapacita la conducción y cómo tipificar legalmente o clasificar a un conductor “suficientemente incapacitado” como para haber cometido una infracción relacionada a la conducción bajo el influjo del cannabis. Hay tres maneras en las que esto ha intentado ser definido tanto para el cannabis como para el alcohol:

- Hacer una valoración del comportamiento del conductor utilizando criterios reconocidos para determinar la incapacidad (prueba de sobriedad);
- Analizar los fluidos corporales (orina, saliva, sangre o una combinación de éstos) y aplicando tolerancia cero (por ejemplo, la presencia de cualquier nivel de sustancia activa califica como ofensa de manera automática), y

145 Asbridge, M. et al. (2012) **Acute cannabis consumption and motor vehicle collision risk: systematic review of observational studies and meta-analysis**, *British Medical Journal*, Vol.344.

146 Ver por ejemplo: Li, M. C. et al. (2012) **Marijuana use and motor vehicle crashes**, *Epidemiologic Reviews*, Vol.34, No.1, pp.65-72, y EMCDDA (2012) **Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe - findings from the DRUID project**.

- Analizar los fluidos del cuerpo y aplicar una ley que fije un umbral establecido de cantidad de droga relacionado con un nivel inaceptable de discapacidad.

Hay deficiencias asociadas con cada una de estas aproximaciones.

Evaluaciones del comportamiento

Las evaluaciones de comportamiento de intoxicación, a menudo llamadas pruebas de sobriedad en el camino, son más vulnerables a ser incorrectamente administradas y, en tanto que son sensibles a la extrema incapacidad, son menos efectivas detectando incapacidades modestas, un factor que puede ser decisivo en la defensa legal de cualquier persona involucrada en un accidente de carretera. Otro problema, particularmente ligado con los niveles modestos de incapacidad, es que los resultados de estas pruebas (hasta las computarizadas) deberían ser comparados contra los niveles detectados en aquellos “no incapacitados” a fin de establecer una línea de base para juzgar al individuo en cuestión. Algunas personas no son particularmente buenas en las pruebas de sobriedad, incluso cuando son conductores seguros, y pueden registrar un falso positivo

Mientras algunos componentes individuales de las pruebas estandarizadas de sobriedad en el camino (como sostenerse firmemente sobre un pie) han demostrado ser bastante buenos para predecir el comportamiento asociado al uso de cannabis,^{147 148} una prueba mucho más precisa deberá ser desarrollada y aprobada. Sin duda se necesita más investigación en esta área, pero siempre será preciso reconocer que incluso las mejores pruebas no son lo suficientemente consistentes como para ser el único determinante en la imposición de una sanción legal. Como resultado, estas

147 W.M. Bosker, et al. (2012) **A placebo-controlled study to assess standard field sobriety tests performance during alcohol and cannabis intoxication in heavy cannabis users and accuracy of point of collection testing devices for detecting THC in oral fluid**, *Psychopharmacology*, Vol.223, No.4, pp.439–446.

148 Stough, C. et al. (2006) **An Evaluation of the Standardised Field Sobriety Test for the Detection of Impairment Associated With Cannabis With and Without Alcohol**, Australian Government Department of Health and Aging, Canberra.

pruebas deben ser complementadas por una valoración más científica (por ejemplo un análisis de sangre) que pueda establecer si se ha producido un consumo reciente y si éste es la causa de cualquier incapacidad aparente. Esto puede ser apuntalado por otras evidencias físicas de consumo, como la presencia de las colillas de los “churros” y/o la parafernalia asociada al uso de cannabis.

Leyes de tolerancia cero

Las leyes de tolerancia cero para esta droga penalizan la presencia de cualquier ingrediente activo del cannabis o sus derivados (conocidos como metabolitos) sin tener en cuenta si éstos han causado algún tipo de incapacidad. Lo anterior, es una preocupación mayor ya que el principal ingrediente psicoactivo del cannabis, el THC, puede pasar rápidamente del torrente sanguíneo a las células adiposas del cuerpo desde donde es gradualmente liberado y resultar positivo aún días después de haber sido consumido. Por lo tanto, a pesar de que los efectos del cannabis por lo general desaparecen a las tres horas de la inhalación,¹⁴⁹ en usuarios frecuentes el THC es detectable en análisis de sangre de 8 a 12 horas después de haber fumado¹⁵⁰ y en grandes consumidores, esta ventana de detección puede durar varios días.¹⁵¹

Efectos similares son observados en los metabolitos primarios del THC. En consumidores poco frecuentes, los análisis de sangre detectan el 11-hidroxi-THC, un metabolito psicoactivo, aproximadamente seis horas después de la inhalación. Sin embargo, uno de los metabolitos no psicoactivos del THC, el 11-carboxi-THC, puede ser detectado en el organismo varios días después de la inhalación en consumidores

149 Sewell R. A. et al. (2009) **The effect of cannabis compared to alcohol on driving**, American Journal on Addictions, Vol.18, No.3, pp.185-93.

150 Huestis M. A. et al. (1992) **Blood cannabinoids. I. Absorption of THC and formation of 11-OH-THC and THCCOOH during and after smoking marijuana**, Journal of Analytical Toxicology, Vol.16, No.5, pp.276-82.

151 Karschner E. L. et al. (2009) **Do Delta-9-tetrahydrocannabinol concentrations indicate recent use in chronic cannabis users?**, Addiction, Vol.104, No.12, pp.2041-2048.

ocasionales y tras varias semanas en grandes consumidores.¹⁵² Lo anterior es importante debido a que el 11-carboxi-THC es también el principal metabolito usado en análisis de orinas para indicar el consumo de cannabis, y en consumidores habituales se puede detectar incluso meses después del consumo a través de este tipo de pruebas.¹⁵³

Consecuentemente, dependiendo del método de análisis usado, el THC y sus metabolitos pueden ser detectados días o incluso semanas después del uso, es decir, después de que cualquier efecto en la capacidad de conducción se haya disipado completamente. En contraste, el alcohol no es almacenado por el cuerpo, significando que su presencia es el mejor indicador de consumo reciente y, por lo tanto, de ebriedad.

Umbrales límite fijos

La elaboración e instrumentación de una ley específica, comprendiendo la existencia de un umbral de THC en sangre mayor a cero, es potencialmente más razonable ya que, en teoría, dicho umbral puede ser lo suficientemente bajo como para implicar a usuarios recientes y lo suficientemente alto como para evitar la persecución de conductores sobrios que han dado positivo en la prueba por haber consumido cannabis en algún punto durante días o semanas previos. El reto radica entonces en tratar de determinar el umbral límite de THC más allá del cual un conductor está incapacitado y representa un nivel inaceptable de riesgo. A este respecto, un estudio ha establecido un límite de concentración de THC en sangre en el rango del 7-10 ng/ml.¹⁵⁴ Esto evitaría clasificar incorrectamente los conductores sobrios ya que a los 5ng/ml, las facultades de conducción están disminuidas al mismo nivel que un individuo con una concentración de alcohol en sangre (CAS) de 0.5g/l (el límite standard

152 Musshoff F. y Madea, B. (2006) **Review of biological matrices (urine, blood, and hair) as indicators of recent or ongoing cannabis use**, Therapeutic Drug Monitoring, Vol.28, No.2, pp.155-163.

153 Ibid.

154 Grotenhermen, F. et al. (2007) **Developing limits for driving under cannabis**, Addiction, Vol.102, No.12, pp.1910-1917. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17916224.

de alcohol en la mayoría de jurisdicciones) y a que 10 horas después de fumar las concentraciones de THC disminuyen típicamente por debajo de este nivel en consumidores ocasionales e incluso frecuentes.

De cualquier forma, es importante reconocer que este límite no es universalmente aceptado. Un estudio reconocido ha propuesto que una menor concentración de THC en sangre (de alrededor de 3,8ng/ml) de hecho produce una incapacidad equivalente a 0.5g/l CAS.¹⁵⁵ Más aún, muchos estudios han intentado establecer un umbral preciso más allá del cual se puede producir un riesgo elevado de colisión sin que, hasta el momento, se haya alcanzado un consenso en la literatura científica. Por lo pronto, las y los tomadores de decisión operan en un rango que oscila entre 1 y 16ng/ml con un considerable número de estudios proponiendo límites intermedios.^{156 157 158 159}

La falta de acuerdo sobre un umbral aceptable se debe en parte a que los efectos del cannabis (relativos al contenido de THC en sangre) varían más entre individuos de lo que lo hacen los efectos del alcohol, particularmente entre los consumidores ocasionales y habituales. Establecer una base empírica para un límite *per se* distinto a cero es mucho más complicado dada la farmacocinética particular del THC. Los niveles en sangre del THC tienen un pico aproximadamente quince minutos después de la inhalación, aunque los niveles máximos de incapacidad ocurren después de este período, cuando el THC abandona la sangre y es absorbido por el cuerpo. Siguiendo la inhalación, los niveles de THC

-
- 155** EMCDDA (2012) **Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe - findings from the DRUID project.**
- 156** Ramaekers, J. G. et al (2009) **Neurocognitive performance during acute THC intoxication in heavy and occasional cannabis users**, *Journal of Psychopharmacology*, Vol.23, No.3, pp.266-277.
- 157** Grotenhermen, F. et al. (2005) **Developing Science-Based Per Se Limits for Driving Under the Influence of Cannabis (DUI/C): Findings and Recommendations by an Expert Panel.** Marijuana Policy Project, Washington, DC.
- 158** Ramaekers, J. G., **Commentary of Cannabis and Crash Risk: Concentration Effect Relations**, en Transportation Research Board of the National Academies (eds.) (2006) **Transportation Research Circular: Number E-C096**, Woods Hole, Massachusetts, pp.65-66.
- 159** Drummer, O. H. et al. (2004) **The involvement of drugs in drivers of motor vehicles killed in Australian road traffic crashes**, *Accident Analysis and Prevention*, Vol.36, No.2, pp.239-248.

en sangre suben rápidamente, típicamente alcanzando un valor máximo de más de 100ng/ml de 5 a 10 minutos después de la inhalación, antes de decrecer rápidamente a 1-4ng/ml durante las próximas 3 o 4 horas. Por consiguiente la incapacidad inducida por el cannabis puede estar en su máximo mientras los niveles de THC en sangre son todavía relativamente bajos. Esto sucede de manera inversa a la concentración de alcohol en sangre, que corresponde positivamente a los niveles de incapacidad.

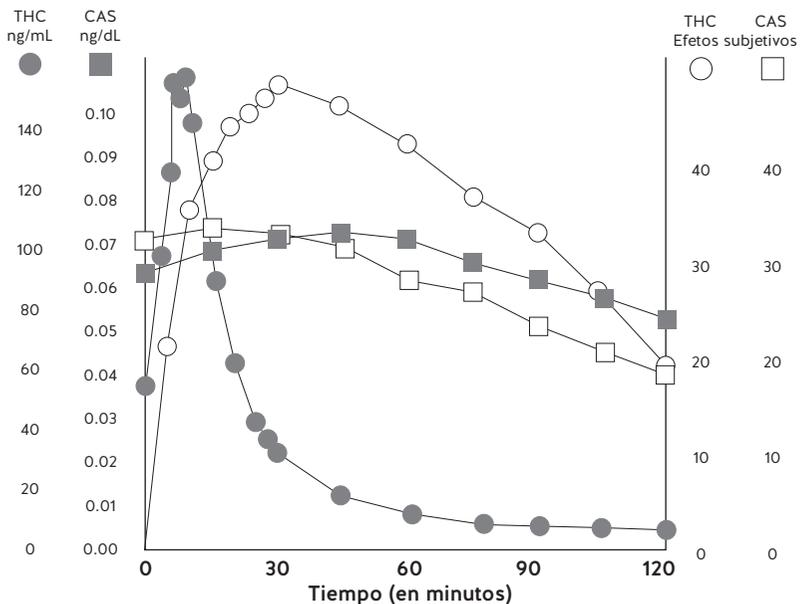


Figura 3

Los niveles de etanol en suero sanguíneo (cuadrados coloreados) están detrás de los efectos subjetivos (cuadrados sin colorear) porque la tolerancia se desarrolla muy rápido. Los efectos subjetivos del THC se mueven en el cerebro más despacio que el alcohol (CAS = concentración de alcohol en sangre).¹⁶⁰

160 Gráfica tomada de: Sewell, R.A. (2010) *Is It Safe to Drive While Stoned? Cannabis and Driving An Erowid Science Review*, Erowid, y gráfica e información adaptada de Portans I. et al. (1989) *Acute Tolerance to Alcohol: Changes in Subjective Effects Among Social Drinkers*, Cocchetto, D. M. et al. (1981) *Relationship Between Plasma Delta-9-Tetrahydrocannabinol Concentration and Pharmacologic Effects in Man*, Huestis, M. et al. (1992) *Blood Cannabinoids. I. Absorption of THC and Formation of 11-OH-THC and THCCOOH During and After Smoking Cannabis*, *Journal of Analytic Toxicology*, Vol. 16, pp. 276-282.

La falta de correspondencia entre los niveles de THC y la incapacidad ha sido reconocida por la propia Administración Nacional de Seguridad de Tráfico en Carretera de Estados Unidos (NHTSA por sus siglas en inglés), que en 2004 declaró:

“Es desaconsejable intentar predecir los efectos del uso de cannabis basados únicamente en las concentraciones de THC en sangre. Actualmente es imposible predecir efectos específicos basados en concentraciones de THC-COOH (un metabolito no-psicoactivo de THC). Es posible que una persona esté afectada por el uso de la marihuana y presente concentraciones de THC en sangre por debajo del límite de detección del método.”¹⁶¹

Análisis de suero sanguíneo vs. análisis de sangre

Cuando consideramos los límites de THC en sangre, es importante aclarar qué parte de la sangre nos proponemos analizar ya que los análisis de sus distintos componentes producirán diferentes resultados.

La concentración de THC en sangre que ha sido extraída con todos sus componentes (conocida como sangre completa) es aproximadamente la mitad de la detectable en el suero sanguíneo (la mezcla que resulta cuando glóbulos rojos y blancos con los factores de coagulación han sido extraídos). Consecuentemente, una concentración de THC de 5ng/ml en sangre igualaría a una concentración 10ng/ml en suero sanguíneo.

La diferencia existe porque sólo una cantidad relativamente pequeña de THC es capaz de ligarse a los glóbulos rojos en la sangre completa, mientras que la mayoría está presente en el resto del fluido que constituye la sangre.

Las leyes específicas sobre límites de THC deben tomar esto en consideración y especificar si lo que se colecta para analizar es sangre completa o suero sanguíneo.

161 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) **Drugs and Human Performance Fact Sheets.** www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs_web.pdf.

Análisis de sangre

El proceso actual de análisis de sangre también confunde potencialmente el uso de los umbrales límite (ver [cuadro de la siguiente página](#), para más información sobre por qué la sangre debe ser analizada por encima de la saliva o la orina). Recoger muestras de sangre completa o suero sanguíneo es un procedimiento médico invasivo que debe ser efectuado únicamente por personal médico calificado y legalmente acreditado. Las muestras también necesitan ser transportadas y guardadas en condiciones especiales (de baja temperatura) para prevenir la degradación y evitar cualquier riesgo de infección.

Existen indicaciones de que un método alternativo para colectar muestras de sangre, el análisis del punto de sangre seca (DBS, por sus siglas en inglés), podría significar una solución a este problema debido a que es menos invasivo y produce resultados con un nivel de precisión que no difiere significativamente de los métodos de análisis tradicionales. El DBS usa sangre capilar tomada de un dedo y puede ser realizado por personal no médico. Un punto de sangre completa es secado en una tira especial, que es doblada y dejada a temperatura ambiente por tres horas.¹⁶²

A pesar de que el DBS tiene el potencial de ser un método más práctico de control de niveles de THC, los agentes de la ley son por lo general incapaces de colectar eficientemente muestras de sangre *in situ* y casi siempre se presentan retrasos significativos entre el momento de la detención y la realización de la prueba. Este retraso es problemático debido, otra vez, al complejo perfil farmacocinético del THC, lo que implica que no es posible deducir el nivel previo de incapacidad en un individuo cuyos resultados corresponden a una muestra de sangre tomada horas después.¹⁶³

¹⁶² El uso potencial del DBS en pruebas de calle se discute en: EMCDDA (2012) **Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe - findings from the DRUID project**, pp.36-37.

¹⁶³ Wille, S. M. et al. (2010) **Conventional and alternative matrices for driving under the influence of cannabis**, *Bioanalysis*, Vol.2, No.4, pp.791-806.

Análisis de drogas: diferentes fluidos, diferentes resultados

Sangre

El análisis de sangre puede ser usado para medir la concentración de THC y sus metabolitos en sangre completa o suero sanguíneo (aunque este último contiene aproximadamente el doble de concentración de THC que la sangre de tal manera que si un conductor ha sido encontrado con una concentración de THC en suero sanguíneo de 10ng/ml, él o ella tendría una concentración de THC en sangre sobre los 5ng/ml). Mientras la presencia de metabolitos puede ser detectada por análisis de sangre varias semanas después del consumo, el THC es detectable por un periodo más corto. En consumidores ocasionales, el THC puede ser medido en el suero sanguíneo alrededor de 8 a 12 horas después del consumo,¹⁶⁴ (dicha ventana de detección siendo más duradera para consumidores moderados y frecuentes).¹⁶⁵

A pesar de los prometedores avances metodológicos en materia de análisis de sangre (véase *Análisis de sangre*, p.205), extraer sangre para analizar es un procedimiento invasivo y debe ser exclusivamente llevado a cabo por profesionales médicos. Dado que los análisis de sangre son difíciles de administrar, éstos deben efectuarse únicamente cuando ha tenido lugar un accidente de carretera y no como un procedimiento de rutina. Los retrasos entre la detección del conductor y la realización del análisis pueden también complicar la determinación de la incapacidad de conducir.

A pesar de estas restricciones (y debido a la falta de consenso científico sobre la concentración específica de THC en suero sanguíneo que corresponde a una incapacidad de conducir), la NHTSA reconoce que para “tratar de ligar la concentración de drogas a un deterioro conductual, la sangre es probablemente la muestra de elección.”¹⁶⁶

164 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2013) **Cannabis / Marijuana (Δ 9 -Tetrahydrocannabinol, THC)**. www.nhtsa.gov/people/injury/research/job185drugs/cannabis.htm.

165 Karschner et al. (2009) **Do Delta-9-tetrahydrocannabinol concentrations indicate recent use in chronic cannabis users?**, *Addiction*, Vol.104, No.12, pp.2041–2048.

166 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2003) **State of Knowledge of Drug-Impaired Driving**, Chapter 3. www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknwlegedrugs/stateofknwlegedrugs/pages/3Detection.html

Orina

Los análisis de orina son el método más extendido de detección de drogas, particularmente en el medio laboral. A pesar de ser una forma relativamente no invasiva de análisis (más allá del debate sobre la violación de la privacidad cuando las muestras se toman en circunstancias de observación directa), los controles estándar de orina son poco usados en el cumplimiento de las leyes de conducción bajo el influjo de cannabis ya que sólo pueden identificar si un individuo ha usado previamente cannabis y no si está bajo el influjo de dicho consumo.

Esto se debe a que más que buscar THC, los análisis de orina sólo detectan la presencia de metabolitos, mismos que pueden tardar varias horas en ser detectables en la orina. La NHTSA ha nuevamente constatado que: “[dicho tiempo de] detección supera la ventana de intoxicación e incapacidad”.¹⁶⁷ Adicionalmente, una vez que el tiempo de detección se activa, éste dura por un tiempo tan largo que las pruebas de orina son un riesgo significativo para falsos positivos.

Saliva

La prueba de saliva es rápida, no invasiva y detecta la presencia de “drogas originales” (en este caso el THC) más que sus metabolitos. La prueba de saliva también puede detectar THC después de varias horas de su consumo, siendo entonces un mejor indicador de consumo reciente y por tanto de incapacidad. Mientras dichas ventajas significan que estas pruebas pueden ser usadas en el futuro de una forma efectiva para medir la incapacidad relacionada con el cannabis, la precisión de las pruebas actuales es todavía bastante limitada. A raíz de esto, en Estados Unidos se llevó a cabo un proyecto de evaluación a gran escala para probar nueve de estos aparatos y concluyó que ninguno de ellos sería recomendado para monitorear a los conductores en las carreteras.¹⁶⁸ Y es que uno de los problemas clave asociados con el uso de estos aparatos es que sólo una mínima cantidad de THC es excretada a la saliva, lo cual hace difícil la detección. En algunos países, sin embargo, ya se utilizan este tipo de aparatos aunque, como en el caso de Francia, sólo como evidencia preliminar y basando el proceso legal en los resultados de un análisis de sangre.

¹⁶⁷ US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) **Drugs and Human Performance Fact Sheets**, p.9. www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs_web.pdf

¹⁶⁸ Verstraete, A. G. y Raes, E. (eds.) (2006) **Rosita-2 Project: Final Report**. www.rosita.org/members/docs/Rosita2%20Final%20report%20May2006.pdf

A pesar de estos problemas, es posible predecir que el establecimiento de umbrales límite habrá de suceder y ser tolerado en gran parte debido a la gran aceptación de su uso en la detección de conductores ebrios. Dichos límites resultan útiles en términos políticos, al menos en el corto plazo, permitiendo a legisladores y políticos demostrar mano dura con aquellos que conducen bajo la influencia del cannabis. Pero aunque dichos umbrales facilitan la detección, proceso y condena de tales conductores, es preciso señalar que ninguno de estos argumentos justifica la creación o puesta en marcha de un sistema potencialmente injusto.

Las propiedades farmacológicas del cannabis presentan retos únicos que no existen en el alcohol, sobre todo la posibilidad de que el THC sea detectable por un largo periodo después del consumo y mucho después de que haya pasado cualquier alteración psicomotora. Pero incluso si se decide que la persecución de conductores no impedidos que hayan dado positivo en el consumo de cannabis es un precio a pagar para lograr carreteras más seguras, la evidencia disponible sugiere que los límites en sí mismos no son una forma efectiva de lograrlo. La investigación en los estados de Estados Unidos que han legalizado el cannabis para su uso médico y que también hacen cumplir los límites de THC no han encontrado evidencias de que éstos reduzcan las fatalidades de tránsito.¹⁶⁹

Es preciso aceptar entonces que, aunque sean atractivos por su simplicidad, los límites *per se* son una política inapropiada para cubrir todas las instancias de conducción bajo los efectos de las drogas. Muchos fármacos psicoactivos –como varios antidepresivos y medicamentos ansiolíticos– ocasionan un grado de incapacidad mucho mayor que el THC¹⁷⁰ y ninguno está sujeto a límites de este tipo. El cumplimiento de dichos límites sería poco práctico y seguramente arbitrario dadas las

¹⁶⁹ Rees, D. y Anderson, D. M. (2012) *Per Se Drugged Driving Laws and Traffic Fatalities*, IZA Discussion Paper No.7048. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2189786

¹⁷⁰ EMCDDA (2012) *Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe - findings from the DRUID project*, p.21.

grandes variaciones en los efectos que estas drogas tienen en diferentes consumidores.

Discapacidad y oposición a la reforma

Es importante aclarar que conducir bajo los efectos del cannabis debe ser un delito al margen del estatus legal de la droga (en términos de su producción, suministro o posesión). Sin embargo, y a pesar de que regular legalmente el cannabis no alterará la naturaleza del delito, es importante reconocer que un cambio tal en la política sí podría modificar el contexto en que las repuestas a dicha falta serán concebidas y aplicadas. Las leyes sobre la discapacidad por uso de drogas podrán ser revisadas en cualquier jurisdicción a medida que la transición hacia mercados legalmente regulados ocurra (como ha sucedido ya en Washington y en Colorado, por ejemplo) y quienes se oponen a la reforma continuarán haciendo hincapié en los riesgos de un incremento en los accidentes relacionados al consumo de cannabis en tal transición.¹⁷¹

Conducir bajo los efectos del cannabis debe ser un delito al margen del estatus legal de la droga (en términos de su producción, suministro o posesión).

A pesar de ello, el discurso emotivo y politizado que envuelve este problema implica que en el futuro es posible que veamos una mayor aceptación de leyes de tolerancia cero o umbrales límite fijos para determinar y sancionar la conducción bajo los efectos del cannabis, lo cual implica un riesgo alto de enfrentar medidas desproporcionadas para los infractores. La precaución será necesaria para asegurarse que las

171 Esto es así al margen de evidencia que indica que legalizar el cannabis puede reducir los accidentes de tráfico, ya que la gente substituye el alcohol por el cannabis, lo cual resulta en que haya menos conductores en estado de ebriedad. Cf. Rees, D. y Anderson, D. M. (2011) **Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption**, IZA Discussion Paper No.6112. <http://ftp.iza.org/dp6112.pdf>

decisiones permanezcan guiadas por la evidencia y no por imperativos políticos.

Recomendaciones

Debido al gran número de problemas técnicos que podrían presentarse y dadas las tensiones existentes entre el ejercicio de un principio de precaución y la injusticia potencial derivada de una aplicación celosa de la ley, a continuación ofrecemos una lista de recomendaciones sobre lo que debería contemplar una política adecuada sobre discapacidad por uso de drogas. Debe reconocerse, sin embargo, que los límites y complejidades de los distintos sistemas legales así como las diferencias entre ellos, dificultan el desarrollo de políticas universalmente aplicables. De ahí que estas recomendaciones deberán ser vistas más como una guía que como una receta:

- Una política justa y pragmática deberá centrarse en la aplicación de normas basadas en la observancia de los efectos resultantes de la conducta a sancionar. Un deterioro conductual, más que la mera presencia de un nivel dado de THC en sangre u otros fluidos corporales deberá ser demostrado antes de aplicar una sanción administrativa o criminal. La concentración de THC en sangre permanece una medida útil para que las autoridades puedan establecer un consumo reciente de cannabis o no. Sin embargo, una prueba con resultado positivo es sólo una parte de la evidencia y no deberá causar inmediatamente la imposición de una sanción.
- La evidencia inicial de incapacidad, y por consiguiente la solicitud posterior de un análisis de sangre, deberá ser el resultado de una prueba de sobriedad fiable y precisa que haya dado positivo para el uso de cannabis. Aunque algunas de estas pruebas están aún en sus inicios y requerirán mayor desarrollo, constituyen un campo de investigación prometedor y son un objetivo más valioso para la inversión que las pruebas basadas en el análisis de fluidos. Evidencias adicionales de

incapacidad, a raíz de una infracción, pueden ser usadas también para justificar la imposición de sanciones.

- Aunque los límites *per se* no son recomendados, reconocemos que actualmente son una opción atractiva para las autoridades dado que varios estados de Estados Unidos,¹⁷² incluyendo Washington, han elegido instrumentarlos. Vale la pena, sin embargo, exhortar a las jurisdicciones que quieran integrar dichos límites a que los establezcan en un nivel suficientemente alto para no afectar a los conductores que no están bajo el influjo. Por consiguiente es importante que las autoridades sean conscientes de la necesidad de desarrollar una base de evidencia en el área y se comprometan a ajustar la política de acuerdo a dicha evidencia. El uso de leyes de tolerancia cero se desaconseja categóricamente.

Establecer el uso reciente

- La evidencia muestra que los usuarios frecuentes de cannabis tienen niveles residuales de THC en sangre mucho después de haber consumido y mucho después de que cualquier incapacidad se haya disipado. El reto está entonces en establecer un nivel empírico de THC más allá del cual las autoridades puedan asumir razonablemente que el conductor ha consumido cannabis recientemente y que ésta es la causa más probable de la incapacidad observada (más que la mala coordinación del conductor o un simple error humano).
- Mientras más estudios se lleven a cabo y se efectúen más análisis posteriores, deberá emerger una imagen más clara de dónde establecer estos límites. Basándose en la mejor evidencia disponible, podría darse el caso, por ejemplo, de que las autoridades concluyeran que un conductor que reprueba una prueba de sobriedad y tiene

¹⁷² Por ejemplo, varios estados de Estados Unidos que prohíben el cannabis o lo han legalizado para uso médico aplican límites *per se* de tolerancia cero o no-cero.

una concentración de THC en suero sanguíneo de 10ng/ml estaba conduciendo bajo los efectos del uso reciente de cannabis. Este límite, sin embargo, deberá ser revisado en bases regulares para garantizar que su aplicación no abona a la criminalización de usuarios.

- A la luz de descubrimientos consistentes sobre el uso de cannabis en combinación con alcohol y su efecto aditivo en el riesgo de colisión, se deben considerar por separado los niveles de THC y alcohol en sangre (aunque sean bajos) en caso de que los dos tóxicos sean detectados.

Instrumentación de la ley

- Las leyes de discapacidad por uso de drogas, su instrumentación y las sanciones que a partir de ellas se establezcan tienen que ser definidas claramente para evitar malos entendidos entre los usuarios y las autoridades sobre lo que está y no permitido.
- Las sanciones para los diferentes delitos deben ser determinadas por las jurisdicciones locales, tomando en cuenta como una guía razonablemente adecuada los equivalentes a las sentencias determinadas para el caso del alcohol. La consideración debe ser usada para asegurar una proporcionalidad en la sentencia y otorgar a los jueces una flexibilidad para tomar en cuenta agravantes o mitigantes, mismos que deberán estipularse en claras directrices. Los mínimos obligatorios deben ser evitados (pues están más basados en la política que en la evidencia).
- Mientras que el uso de medicinas basadas en el cannabis no deben ser una excusa para conducir bajo sus efectos, podría ser un factor mitigante para las decisiones en las acusaciones y sentencias. Se deberán establecer guías claras en esta materia para los usuarios de dichos medicamentos, mismas que deben estar a disposición de las y los jueces.

- Deben considerarse también los diferentes márgenes de error en los procedimientos de análisis de sangre (los servicios forenses de análisis deben estar sujetos a controles regulares para establecer la variación con muestras idénticas para servicios individuales o entre servicios rivales). Estos parámetros de error necesitan ser incorporados apropiadamente en el marco normativo.
- La instrumentación de leyes debe ser soportada por campañas de educación pública que expliquen los riesgos de conducir bajo el influjo de cannabis, así como el funcionamiento de leyes de discapacidad por uso de drogas. Hay una gran evidencia de las experiencias con alcohol para mostrar que la educación pública es efectiva para reducir el número de conductores ebrios y los accidentes relacionados. Si se hace bien, deberá ser posible forjar una cultura en la cual la discapacidad por uso de drogas sea considerada inaceptable, similar a lo que ha pasado con el alcohol. Los mensajes básicos (que serían naturalmente adaptados a las audiencias locales) podrían incluir:
 - Conducir bajo la influencia del cannabis aumenta el riesgo de accidente o muerte, para ti y para otros conductores y pasajeros.
 - Conducir bajo la influencia del cannabis es ilegal y puede resultar en sanciones graves.
 - Si estás usando cannabis compórtate como lo harías con el alcohol: designa a un conductor sobrio o utiliza transporte público o taxi.
 - No dejes que tus amigos consuman cannabis y conduzcan.
 - Es inseguro que conduzcas y es probable que des positivo en un análisis de sangre hasta tres horas después de haber fumado cannabis. Este período puede ser mucho más largo si has consumido mucho, comido productos de cannabis (como brownies) o consumido cannabis junto con alcohol u otras drogas.

Evaluación

- Como con cualquier política o ley nueva, será importante monitorear la efectividad de las mismas para reducir accidentes o muertes causadas

por discapacidad por uso de drogas. Al mismo tiempo, las consecuencias negativas no intencionadas de la ley necesitan ser también monitoreadas. Estas incluyen: el uso intensivo de procedimientos de análisis intrusivos, la existencia de falsos positivos o negativos resultantes del uso de tecnología o metodologías poco fiables y la imposición de sanciones injustas contra conductores no incapacitados que han consumido cannabis en las semanas previas a la prueba.

b La interacción de los sistemas regulatorios para el uso médico y no médico del cannabis

Retos

- Hacer una distinción clara entre los retos políticos y regulatorios asociados con los productos médicos y no médicos del cannabis, asegurando la sinergia –que no la interferencia– de ambos procesos de investigación y desarrollo de políticas.

Análisis

- La evidencia emergente y apoyo al cannabis médico ha hecho del cannabis un tema menos amenazante en la mayoría de las jurisdicciones. Combinada con la regulación del cannabis médico, en sí mismo actuando como “prueba de concepto”, la reforma de la política de cannabis no médico se torna aún más plausible.
- Buscar la reforma de estos dos procesos en tándem ha sido relativamente efectivo, particularmente en Estados Unidos, sin embargo conlleva algunos riesgos políticos.
- En debates altamente politizados sobre acceso a cannabis médico y regulación de cannabis no médico, la experiencia sugiere que los dos temas han sido inadecuadamente mezclados y confundidos.

Recomendaciones

- A menos de que exista una razón específica para explorar la relación entre estos dos procesos, se recomienda separar lo más posible las campañas de incidencia a favor del cannabis no médico y las medicinas basadas en el cannabis.
- Es importante recalcar que esta guía no pretende hacer recomendaciones sobre cómo regular los productos médicos del cannabis.

El debate acerca del acceso al cannabis médico (o medicinas basadas en el cannabis, un término más útil que incorpora un rango más amplio de productos) ha estado durante mucho tiempo interrelacionado con el debate sobre la legislación y regulación del cannabis para usos no médicos o recreativos. Lo mismo ha sucedido, aunque en menor grado, con los numerosos usos potenciales de la planta del cannabis ya sea como producto alimenticio, combustible o fibra para fabricar ropa, materiales de construcción, plásticos, etc.

Esta guía no considera o hace recomendaciones de política para la regulación de medicinas basadas en el cannabis (o productos industriales derivados), excepto cuando éstos se relacionan a desarrollos recientes en la regulación de cannabis no médico. Entendemos que este tema es importante, sin embargo consideramos que es un debate distinto. De hecho, el punto clave que deseamos enfatizar aquí es precisamente la necesidad de hacer esta separación.

Esto no es en ninguna forma despreciativo del tema. El uso médico del cannabis tiene una larga historia y ha estado sujeto a investigación extensiva, y aunque las generalizaciones son difíciles (dada la variedad de productos, condiciones médicas y calidad de la investigación), dicha evidencia demuestra cuántas medicinas basadas en el cannabis tienen usos establecidos o potenciales para tratar un amplio rango de condiciones médicas. Siendo éste el caso, es importante que las a menudo emotivas

políticas respecto al cannabis no médico no interfieran en la investigación o en el acceso a medicinas basadas en el cannabis tanto por parte de doctores como de los pacientes.

Desafortunadamente, tal interferencia ha caracterizado el periodo de la posguerra, y por tanto nos hemos acostumbrado a la interacción entre los dos temas. Sin embargo, desde la perspectiva de Transform, esta es una razón más para intentar desvincular los dos temas en lugar de seguir entremezclándolos.

En Estados Unidos, en particular, los debates médicos y no médicos del cannabis se han ido entretejiendo de forma creciente en el marco del debate sobre la reforma de las políticas de drogas hasta el punto en que algunos han acusado a los defensores del cannabis médico de tener en su agenda la normalización y legalización del cannabis para uso no médico. No hay nada siniestro o inconsistente en apoyar la reforma en ambos frentes y muchos de los grupos de más alto perfil involucrados en la reforma de las leyes de cannabis lo hacen, viendo estos temas como mutuamente incluyentes en dos maneras clave.

Primero, porque subrayar algunos de los beneficios médicos del uso del cannabis ha ayudado a darle un enfoque menos amenazador (socialmente hablando) al cannabis, socavando el alarmismo del pasado. Esto ha ayudado indudablemente a incrementar el apoyo para la reforma en el uso del cannabis no médico. Segundo, porque la evolución real del mercado de cannabis médico, particularmente en Estados Unidos pero también en otras partes del mundo, ha ayudado a avanzar la reforma del cannabis no médico demostrando cómo una planta otrora ilegal puede ser producida legalmente y estar disponible de una manera responsable y regulada. De hecho, esta guía retoma las lecciones aprendidas de la producción y el suministro legalmente regulado del cannabis medicinal.

Pero el progreso que estas dos políticas han logrado de manera conjunta también conlleva problemas políticos y otros riesgos asociados. Si

bien desafiar algunos de los errores históricos sobre los riesgos del uso recreativo de cannabis es importante, subrayar los beneficios médicos del cannabis para hacerlo es un error conceptual que no ayuda. La eficacia y el perfil de riesgo de los medicamentos a base de cannabis para ciertas condiciones médicas tienen, en su mayor parte, muy poco o nada que ver con los riesgos asociados al consumo recreativo. Son cosas muy diferentes, y confundirlos no resiste al escrutinio, lo que puede vulnerar la credibilidad de quienes apoyan la reforma utilizando dichos supuestos.

Las lecciones de la regulación del cannabis médico que pueden ser aplicadas al cannabis no médico son menos problemáticas, pero aún hay vulnerabilidades y hay que discutir cómo instrumentarlas con cuidado. Un reto importante es que, en ausencia de un marco legal internacional claro (o en Estados Unidos, un modelo regulatorio federal), la instrumentación y la práctica de la regulación del cannabis médico ha variado enormemente, por lo que las generalizaciones son habitualmente de poca ayuda. Algunos modelos han demostrado cómo la producción controlada y la prescripción y ventas responsables pueden lograrse. Sin embargo, en muchos otros lugares la regulación médica del cannabis ha sido inadecuada, degenerando en sobre-comercialización, ventas irresponsables y promociones. Por lo tanto cuando hablamos de aprender de los modelos del cannabis médico es importante subrayar que las lecciones aprendidas incluyen tanto las buenas prácticas como los errores cometidos. No debemos dudar en ser críticos frente a la escasa regulación o la venta irresponsable, por ejemplo.

El hecho de que en algunas jurisdicciones una parte del cannabis médico haya sido hasta ahora claramente usado para usos no médicos es algo que necesita ser abordado con cuidado. Si bien es cierto que, por un lado, el resultado de este uso sigue siendo cannabis producido suministrado y consumido legalmente (lo cual no puede ser más que positivo); por otro lado, es cierto que muchas personas estarán intrínsecamente incómodas ante la deshonestidad implícita y argumentarán que el riesgo de socavar los sistemas regulatorios para acceso a las medicinas y poner en duda la honradez de la profesión médica es demasiado grande como para ser

Nuestra posición es que a menos que haya una interacción específica entre el cannabis médico y no médico, es mejor que ambos temas se traten por separado.

aceptado (lo que les pondrá a la defensiva). El debate sobre medios y fines es uno para la historia, pero dado que esta guía trata de cómo regular el cannabis, estamos subrayando simplemente el tema como un riesgo presente en el debate y como consideración para las y los legisladores cuando exploren qué modelo podría funcionar mejor en sus jurisdicciones.

Nuestra posición es que a menos que haya una interacción específica entre el cannabis médico y no médico, es mejor que ambos temas se traten por separado. A medida que los modelos regulatorios para ambos usos vayan avanzando es probable que veamos la importancia de este “problema” desaparecer, lo mismo que muchos de ellos en realidad responden únicamente al ambiente político de Estados Unidos y no así al de otros lugares. En Holanda, por ejemplo, donde el cannabis médico recetado apareció efectivamente después de que la disponibilidad de droga se legalizara a través del sistema de “cafés”, la intersección entre ambos mercados no es un tema político.

C Cannabinoides sintéticos

Retos

- Integrar controles sobre la producción, abastecimiento y uso de drogas sintéticas que imitan los efectos del cannabis al sistema de regulación legal del cannabis.

Análisis

- Los cannabinoides sintéticos constituyen una porción significativa del total de nuevas sustancias psicoactivas (NPS) producidas como alternativas legales a drogas ilegales más “tradicionales”.
- Los riesgos asociados al uso de cannabinoides sintéticos son considerablemente más altos que aquellos asociados con el uso del cannabis. Esto debido principalmente a: la falta de investigación sobre los efectos de estas drogas en humanos; cierta evidencia que muestra que éstos pueden ser más potentes que el cannabis; la amplia gama de productos que los contienen, y/o las listas de ingredientes imprecisas o engañosas.
- A pesar de que la prevalencia de uso de cannabinoides sintéticos ha ido en aumento en los últimos años, ésta es todavía relativamente baja en la mayoría de países.

Recomendaciones

- Bajo un sistema de regulación legal del cannabis, las drogas sintéticas que imitan sus efectos no serían automáticamente puestas a disposición de las y los usuarios.
- Cualquier producto hecho a base de cannabinoides sintéticos estaría sujeto a una prohibición automática y sujeto a pruebas para establecer su perfil de riesgo. En caso de que estos productos no cumplieran con los criterios mínimos de seguridad (uno de los cuales podría ser,

ser menos peligroso que el cannabis natural), deberán permanecer prohibidos y su producción y suministro estar sujetos a sanciones. Las sanciones por posesión o uso deberían ser, en cualquier caso, eliminadas.

- Este tipo de drogas no representan un problema regulatorio significativo mientras el cannabis pueda ser regulado legalmente. La actual población de consumidores de cannabinoides sintéticos, relativamente pequeña, sólo podrá decrecer aún más dada la apabullante mayoría de usuarios que prefiere el cannabis real sobre las alternativas sintéticas.
- El uso de cannabinoides sintéticos es el resultado directo de la prohibición del cannabis; la emergencia de dicho mercado siendo la respuesta a la necesidad de satisfacer la alta demanda existente de la droga que buscan imitar.

En años recientes hemos visto un incremento significativo en la manufactura, venta y uso de productos que contienen receptores antagonistas de cannabinoides sintéticos, conocidos más comúnmente como cannabinoides sintéticos. De las 73 nuevas sustancias psicoactivas identificadas por el EMCDDA en 2012, 30 contenían este tipo de compuestos químicos.¹⁷³ Sin embargo, a pesar de la creciente variedad de productos disponibles, el propósito de todos ellos sigue siendo imitar los efectos del cannabis real. Típicamente pulverizados en una mezcla fumable, los cannabinoides sintéticos son funcionalmente similares al ingrediente activo más común del cannabis, el THC, pues éstos se ligan a los mismos receptores en el cerebro.

Los cannabinoides sintéticos como el JWH-018, JWH-073 y CP 47, 497-C6 son los ingredientes activos de muchos productos comercializados bajo nombres más comerciales como “Spice”, “K2” o “Annihilation”. El incremento relativo en la variedad y popularidad de tales productos puede atribuirse a su legalidad y fácil disponibilidad vía vendedores en línea

¹⁷³ EMCDDA (2013) **Synthetic cannabinoids in Europe.**
www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids

(que dicho sea de paso no implica ningún tipo de control regulatorio). Los cannabinoides sintéticos no están prohibidos por las convenciones de drogas de las Naciones Unidas, lo que significa que en algún momento este tipo de productos ofrecieron una alternativa legal al consumo de cannabis, aunque no necesariamente segura. Sin embargo, mientras el uso y los niveles de conocimiento sobre su existencia aumentan en la actualidad, muchos han sido prohibidos bajo las legislaciones nacionales en varias jurisdicciones.¹⁷⁴

Perfil de riesgo

Mientras existe una base de conocimiento sólida respecto a la farmacología y toxicología del cannabis y el THC, poca información similar está disponible respecto a los cannabinoides sintéticos o los productos que los contienen. Sólo unos cuantos estudios humanos formales han sido publicados aunque hay evidencia que sugiere que algunos de los cannabinoides sintéticos son más potentes que el THC.¹⁷⁵ Lo anterior, combinado con la considerable variedad de cannabinoides sintéticos y los productos que los contienen (tanto en términos de tipo como de cantidad de sustancias presentes), apunta a que estos productos suponen un mayor potencial de sobredosis que el cannabis.

Parte del riesgo existente se relaciona con la falta de información acerca de lo que realmente contienen dichos productos. El material vegetal que es combinado con los cannabinoides sintéticos para crear una mezcla herbal fumable puede ser peligrosa en sí misma: la envoltura del *Spice*, por ejemplo, contiene una lista de ingredientes integrada por plantas potencialmente psicoactivas cuyas propiedades farmacológicas o toxicológicas no son bien conocidas. Además, los análisis realizados al

174 Para acceder a una lista de países y los cannabinoides sintéticos que han clasificado como sustancias controladas, véase: UNODC (2011) **Synthetic cannabinoids in herbal products**, pp.14-15. www.unodc.org/documents/scientific/Synthetic_Cannabinoids.pdf

175 Hermanns-Clausen, M. et al. (2013) **Acute toxicity due to the confirmed consumption of synthetic cannabinoids: clinical and laboratory findings**, *Addiction*, Mar, Vol.108, No.3, pp.534-544. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22971158

Spice revelan que de hecho no contiene la mayoría de los ingredientes listados.¹⁷⁶ Así pues, es posible que dichos ingredientes hayan sido listados simplemente como una acción de mercadotecnia para dar la impresión de que el *Spice* es un producto natural cuando de hecho sus efectos son principalmente derivados de la presencia de cannabinoides sintéticos añadidos, que no aparecen en la etiqueta.

Prevalencia de uso

La relativa poca información sobre cannabinoides sintéticos se extiende a los niveles de consumo. Los datos disponibles respecto a las prevalencias de uso son limitados, aunque la evidencia disponible sugiere que en muchos países, particularmente en Europa, la prevalencia de uso es muy baja. La excepción es Estados Unidos, donde al menos entre las y los jóvenes la prevalencia de uso es relativamente alta. Una encuesta nacional sobre el uso de drogas en adolescentes reveló que en el 2012, el 11.3% de las y los jóvenes de 12 grado (es decir, aquellos entre 17 y 18 años) habían consumido cannabinoides sintéticos en el último año, con niveles más bajos pero sustanciales en otros grupos de edad grupos de jóvenes de menor edad.¹⁷⁷

En contraste, en el Reino Unido la prevalencia en 2011-2012 fue de 0.1% para aquellos entre 16 a 24 años¹⁷⁸ mientras que en España en el 2010 se observó un nivel de consumo de 1.1% entre las y los jóvenes de 14 a 18 años.¹⁷⁹ Un estudio menos representativo que se centró en estudiantes de Frankfurt de entre 15 y 19 años reveló niveles de uso del 9% en 2010 y mostró que la mayoría de los estudiantes que reportaron

176 EMCDDA (2009) **Understanding the “Spice” phenomenon.** www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/spice

177 Johnston, L.D. et al. (2013) **Monitoring the Future national results on adolescent drug use: Overview of key findings, 2012.** Institute for Social Research, University of Michigan, p.14.

178 Office for National Statistics (2012), **Drug Misuse Declared: Findings from the 2011/12 Crime Survey for England and Wales.** Home Office, London.

179 Clinical Committee of the Government Delegation for the National Plan on Drugs (2011), **Emerging drugs. Report 6 of the Clinical Committee.** Ministry of Health, Madrid.

un uso de cannabinoides sintéticos eran consumidores experimentados de cannabis.¹⁸⁰

De nuevo, a pesar de la falta de investigación sobre este mercado, la evidencia disponible apunta a que las y los consumidores prefieren el cannabis natural a los cannabinoides sintéticos pues asocian al primero con sensaciones más placenteras mientras que los segundos son asociados con efectos más negativos.¹⁸¹

Respuesta reguladora

Muchos cannabinoides sintéticos están actualmente prohibidos bajo las leyes de drogas nacionales y bajo un sistema de regulación legal del cannabis, su estatus legal no cambiaría automáticamente. De hecho, recomendamos que dentro de los marcos legales para regular el cannabis, ninguna sustancia funcionalmente similar al cannabis se ponga a disposición del consumidor sin pasar por un nivel básico de evaluación de riesgo.

En el marco de la regulación, para que un producto pudiera ponerse a disposición de las y los usuarios, se requeriría que los productores demostraran que éstos son de bajo riesgo, con las autoridades pudiendo prohibir en cualquier momento cualquier producto que mostrara un riesgo inaceptablemente alto para las y los consumidores (demostrar un menor riesgo que el cannabis natural podría ser un estándar sensato). De la misma manera, mientras que las

Recomendamos que dentro de los marcos legales para regular el cannabis, ninguna sustancia funcionalmente similar al cannabis se ponga a disposición del consumidor sin pasar por un nivel básico de evaluación de riesgo.

180 Werse, B. et al. (2011), *Drogentrends in Frankfurt am Main 2010*, Centre for Drug Research.

181 Winstock, A. R. y Barratt, M.J. (2013) *Synthetic cannabis: a comparison of patterns of use and effect profile with natural cannabis in a large global sample*, *Drug and Alcohol Dependence*, Vol.131, No.1-2, pp.106-111.

sanciones por posesión o uso de tales productos quedarían eliminadas (sean estas administrativas o criminales), las sanciones por producción o suministro no autorizado se mantendrían en vigor. Cuando el cannabis se pone a disposición a través de un mercado legalmente regulado, aplicar una prohibición por *default* en la producción o suministro de cualquier producto sintético se justifica.

Un sistema regulatorio de este tipo ya está siendo implementado en Nueva Zelanda, donde los productores de todas las llamadas nuevas sustancias psicoactivas (NPS), no sólo cannabinoides sintéticos, están obligados a demostrar la seguridad de sus productos antes de poder venderlos bajo condiciones estrictas. El objetivo de esta regulación es proteger a las y los consumidores orientándolos hacia el uso de productos seguros cuyos riesgos han sido bien evaluados.¹⁸²

Aunque este tipo de regulación es una aproximación pragmática a los retos que presentan los productos elaborados a base de cannabinoides sintéticos, es poco probable que haya necesidad de tales sistemas una vez que el cannabis esté regulado legalmente. La demanda de estos productos es bastante baja y sólo bajará más debido a que las y los consumidores no tendrán incentivos para comprar imitaciones si pueden acceder legalmente al cannabis real.

La causa de la emergencia de los cannabinoides sintéticos y otras NPS es la prohibición actual que pesa sobre las drogas. Mientras siga existiendo demanda para una droga en particular (o sus efectos) habrá también una oportunidad de negocio. Y esta oportunidad se asegurará que la demanda siempre sea cubierta, de manera legal o ilegal. La prohibición sistemática de NPS que persiguen muchos países nunca será efectiva mientras no haya medios para satisfacer la demanda pre-existente de drogas. Sin alguna forma de suministro legalmente regulado, la prohibición de NPS

¹⁸² Gobierno de Nueva Zelanda (2013) **New Zealand Psychoactive Substances Act**.
www.legislation.govt.nz/act/public/2013/0053/latest/DLM5042921

simplemente resulta un juego sin sentido en el cual cada vez que una nueva droga es descubierta y prohibida, los productores simplemente adaptan el producto y producen otra sustancia capaz de “darle la vuelta” a la legislación. Y como parece ser el caso en los cannabinoides sintéticos, los efectos de estas nuevas y “oscuras” sustancias son poco comprendidos y pueden ser de hecho más peligrosos que aquellos producidos por las drogas ilegales “tradicionales”.

d “Turismo de cannabis”

Retos

- Identificar y minimizar los problemas potenciales asociados con el comercio inter-fronterizo entre jurisdicciones que cuentan con diferentes marcos legales para el cannabis.

Análisis

- El turismo tradicional relacionado con el cannabis es poco problemático y puede aportar beneficios económicos al lugar de destino.
- El comercio inter-fronterizo entre jurisdicciones que han regulado el cannabis y aquellas donde se mantiene prohibido representa un problema mayor aunque seguramente se presentará en pequeña escala.
- La aplicación de la ley en puntos fronterizos puede ser una estrategia cara, poco efectiva y contraproducente.
- El racionamiento de ventas y/o las restricciones de acceso al mercado sólo para residentes (a través de membrecías o controles de identidad) puede ayudar a moderar el tráfico fronterizo, aunque es importante recordar que si dichas restricciones son demasiado estrictas se puede incentivar la existencia de un mercado criminal paralelo.

Recomendaciones

- El turismo de cannabis es un problema que sólo puede ser resuelto regulando legalmente el cannabis en ambos lados de la frontera en cuestión.
- En ausencia de esto, es un problema que no tiene una solución obvia. Las respuestas de aplicación severa de la ley sólo empeorarían las cosas y la regulación focalizada modera pero no elimina el problema.

- De forma realista, el turismo de drogas constituye un problema que tiene que ser tolerado y manejado pragmáticamente. El objetivo de las políticas debe ser siempre dar una respuesta apropiada a cualquier daño social que pudiera emerger y no criminalizar a las y los usuarios de cannabis vía la aplicación de medidas exclusivamente punitivas.
- De cualquier manera, es muy probable que este tema permanezca como un problema marginal y localizado que no deberá ser abusado en el debate político.

El problema del turismo de drogas es a menudo evocado por los oponentes a la reforma como si inmediatamente después de la regulación legal, legiones de consumidores de cannabis de otras jurisdicciones se volcarían al nuevo mercado legal trayendo consigo un sinnúmero de problemas sociales. Esta proposición está generalmente mal definida y habitualmente guiada por el prejuicio hacia los consumidores de droga, los extranjeros, los jóvenes y los “otros” en general. Sin embargo, la experiencia con ciertos ejemplos de regulación del cannabis (el más obvio siendo Holanda), el alcohol y el tabaco demuestra que los problemas ocurren cuando las jurisdicciones que comparten frontera adoptan diferentes posturas hacia el mercado de droga, particularmente cuando dicha diferencia es un mercado legalidad vs prohibición.

Cuando se piense en este problema es importante poner en perspectiva la escala y la probabilidad de que una situación semejante ocurra. El cannabis ya está fácilmente disponible y es barato en la mayoría de las jurisdicciones a través del mercado ilegal. En este contexto, relativamente pocos consumidores de cannabis gastarían recursos significantes viajando a otras jurisdicciones sólo para comprar o consumir cannabis. De aquellos que estarían dispuestos a hacerlo, la experiencia holandesa sugiere que corresponden a dos grupos distintos asociados a retos específicos.

El primer grupo está constituido por aquellos individuos que van a los “cafés” ubicados principalmente en Ámsterdam. Para este grupo, el acceso

El cannabis ya está fácilmente disponible y es barato en la mayoría de las jurisdicciones a través del mercado ilegal. En este contexto, relativamente pocos consumidores de cannabis gastarían recursos significativos viajando a otras jurisdicciones sólo para comprar o consumir cannabis.

al cannabis *per se* no es lo que constituye la principal atracción sino la novedad de los “café” en el contexto de una capital europea vibrante y bella (pues muchos de ellos nunca han experimentado la disponibilidad legal de un amplio rango de productos de cannabis en un local con licencia). Los estudios realizados hasta ahora sugieren que alrededor de 1 de cada 3 turistas en Ámsterdam visita un “café” durante su estancia y que aproximadamente 1 de cada 6 visitantes de la ciudad la elige como

destino específicamente para ir a los “café”.¹⁸³ La cuestión es entonces cuáles son los costos y beneficios netos del “turismo del cannabis”.

El mayor costo son las potenciales molestias sociales que dichos turistas pueden causar. Sin embargo, la dimensión real de dicho problema permanece marginal dado que dichos individuos se mantienen confinados en una zona controlable como el *Red Light District*. De hecho, la realidad demuestra que muchos problemas están relacionados con el alcohol más que con el consumo de cannabis. Los usuarios del cannabis son raramente violentos, y estos turistas del cannabis si realmente pueden ser llamados así, son sólo visitantes temporales que permanecen como mucho unos cuantos días.

Por otro lado, el beneficio obvio de este turismo es la creciente clientela no sólo para los “café” sino para los hoteles, tiendas, restaurantes y otros negocios que constituyen la economía local. Este es un beneficio sustancial y explica por qué las autoridades en Ámsterdam se han resistido a la imposición del pase sólo para residentes (ver a bajo). Para

¹⁸³ Amsterdam Tourism and Convention Board (2012) *Amsterdam Visitors Survey 2012*. http://www.iamsterdam.com/ebooks/ATCB_Amsterdam_Bezoekersonderzoek_2012/magazine.html#/spreadview/0/

ellos, el turismo de cannabis no es un problema sino un beneficio neto. De hecho, lo que ocurre en Holanda se puede comparar con formas similares de “turismo de drogas” legales, como el tour de la famosa fábrica de la cerveza Heineken también en Ámsterdam, las destilerías de whisky escocés, o las catas de tequila en Jalisco, México. En efecto, las asociaciones de turismo promueven de forma rutinaria las ciudades a través de sus establecimientos para beber. Aquí de nuevo es importante recalcar que la droga no es el principal incentivo (la gente puede comprar Heineken o tequila en su supermercado local tal y como los turistas de los “café de cannabis” pueden comprar cannabis en la esquina de su calle), sino el ambiente cultural.

El segundo, y potencialmente más problemático, tipo de turismo de cannabis es aquel que cruza fronteras entre jurisdicciones donde el cannabis está prohibido hacia aquellas en que está permitido por el simple objetivo de obtener la droga. Holanda, de nuevo, nos proporciona un ejemplo útil de este fenómeno, con compradores procedentes de países vecinos (principalmente Bélgica, Alemania y Francia) que acuden simplemente para comprar cannabis del “café” y volver a casa. Este proceso ha sido facilitado por la naturaleza de la Unión Europea, que ha hecho de los controles fronterizos algo prácticamente inexistente para ciudadanos europeos.

La escala de este problema necesita de nuevo ser puesta en perspectiva. Las ventajas de ser capaz de comprar cannabis de un “café” holandés respecto al mercado ilegal en Bélgica o Alemania tiene sus límites: las restricciones a las ventas (5g) en cualquier punto de venta hace que este fenómeno se extienda exclusivamente a las tiendas cercanas a las fronteras como aquellas ubicadas en Maastrich y el área de procedencia de los turistas extranjeros no se expande demasiado hacia el interior del continente europeo.

Los problemas creados en estas ciudades no deben ser sobreestimados. En algunos casos, las quejas han sido más bien locales –como la falta

de lugares de estacionamiento en el centro de la ciudad debido al gran número de visitantes en los “cafés”– y/o asociados a la presencia de algunos traficantes agresivos sin licencia que, aprovechando una oportunidad de negocio han tratado de asaltar a visitantes que cruzan la frontera por ejemplo en las áreas de descanso de la mayoría de carreteras. A pesar del dinero que aportan estos visitantes a la economía vía los “cafés”, el hecho de que compren cannabis y no se queden en la ciudad reduce los beneficios a la economía local.

Como respuesta a este problema, el gobierno holandés ha introducido el esquema “wietpass” limitando el acceso a los “cafés” a los residentes de Holanda. No todas las municipalidades con “cafés” han instrumentado esta política. De hecho, Ámsterdam ha elegido no hacerlo. En aquellos lugares donde el esquema ha sido impulsado, incluso donde el número total de visitantes con intención de comprar cannabis ha decrecido, el resultado ha sido peor debido a la mayor presencia de narcomendistas que han tomado las calles para vender a los visitantes que ya no son admitidos en los “cafés”. Claramente, parte del trasfondo del *wietpass* (además de su dimensión política) era imponer una solución de ingeniería inversa sobre un mercado previamente bien establecido. El efecto, más que eliminar el mercado, ha sido un desplazamiento del mismo de locales con licencia pagando impuestos a mercados ilegales con traficantes de calle.

La ciudad de Venlo, en el sur de Holanda, tomó la decisión de mover algunos “cafés” más cerca de la frontera, situándolos en una zona menos residencial. Esto redujo significativamente los niveles de altercados sociales causados por los turistas. Maastricht ha querido hacer lo mismo mientras que en algunos locales de Ámsterdam, los “cafés” emplean personal específicamente dedicado a minimizar el desorden público.

En contraste, el modelo de Uruguay busca evitar en buena medida el surgimiento mismo de este tipo de problemas. Por ejemplo, haciendo cumplir la ley que permite el acceso al mercado legal exclusivamente

a los residentes, el gobierno busca anular la expectativa de visitantes que quieran cruzar la frontera para comprar droga enviando el mensaje de que, para ellos, la situación no habrá cambiado respecto a la previa prohibición. Además, un sistema de disponibilidad racionada a través de farmacias con licencia es mucho más funcional e intrínsecamente menos atractivo para visitantes que el sistema de “café” holandés.

La magnitud de los problemas en Estados Unidos con Washington y Colorado aún está por verse aunque es probable que el turismo de drogas sea un desafío importante. Y es que no sólo hay grandes poblaciones alrededor de las fronteras con las que habrá que lidiar (y relativamente pocos controles fronterizos) sino que además las experiencias disponibles permiten el acceso de los no residentes al mercado (aunque en Colorado, las ventas a no residentes se limitan a no más de un cuarto de onza por transacción) y los propios mercados serán mucho más sofisticados en términos de productos disponibles.

Problemas similares han sido observados durante mucho tiempo en las fronteras entre jurisdicciones que mantienen la prohibición del alcohol y aquellas que no lo hacen, y la realidad es que es relativamente poco lo que se puede hacer para reducirlos. El análisis costo-beneficio de instruir a los funcionarios de aduanas a utilizar respuestas de mano dura no parece arrojar mejores resultados que aquellos que encontramos en su utilización en los mercados de drogas. Hacerlo sería caro, la prohibición se mantendría marginal en el mejor de los casos y habría diversos impactos negativos, sobre todo relacionados a una expansión contraproducente en la criminalización de usuarios. En el contexto de las fronteras estatales de Estados Unidos o en el de las fronteras internas de la Unión Europea, este fenómeno podría potencialmente representar un cambio dramático en la naturaleza de las fronteras (actualmente muy abiertas), lo cual implicaría cambios culturales y económicos más amplios.

El racionamiento de ventas de bajo volumen para uso personal puede servir para moderar el problema, mientras que las ventas sólo para

residentes o aquellas basadas en clubes de membresía también podrían ayudar, sobre todo si se contemplan desde el inicio. Sin embargo, algo de cautela es necesaria al considerar estas opciones, pues cualquier modelo que restrinja demasiado el acceso al mercado legal de manera arbitraria es probable que conduzca al surgimiento de mercados ilegales paralelos dispuestos a llenar el vacío, con todo y las consecuencias negativas que esto implica.

En conclusión, este es un problema relativamente marginal pero inevitable mientras la prohibición del cannabis se mantenga en algunas jurisdicciones. La solución obvia es, por supuesto, legalizar y regular. Hasta que esto suceda, un grado de tolerancia pragmática combinada con coordinación transfronteriza y regulación inteligente de aquellos mercados emergentes será la mejor receta para manejar dicha situación.

e) Las convenciones de la ONU y el cannabis

Retos

- Hacer frente a los dilemas políticos y de procedimiento para reformar el anticuado, inflexible y contraproducente sistema internacional de control de drogas para hacerlo adecuado a sus propósitos
- Sopesar los pros y los contras de las diferentes alternativas en el marco de las prioridades nacionales y geopolíticas de cada jurisdicción.
- Diseñar un nuevo sistema internacional, arraigado en los principios básicos de las Naciones Unidas en materia de seguridad, desarrollo y derechos humanos, que sea lo suficientemente flexible como para: permitir la innovación nacional; regular los intereses comerciales y de negocios a nivel internacional para garantizar la seguridad, la protección de los menores, los derechos laborales y otras preocupaciones, y equilibrar las preocupaciones y prioridades nacionales con las responsabilidades frente a otros países.
- Negociar alternativas en un panorama político muy disímil en el que algunos miembros de la comunidad internacional se mantienen comprometidos con prohibiciones de tipo punitivo mientras que otros están dispuestos a explorar modelos alternativos de regulación.
- La adopción de medidas unilaterales para reformar las leyes de cannabis a nivel nacional antes de lograr la reforma a nivel internacional (que puede requerir la denuncia o el incumplimiento de las convenciones de drogas de la ONU), identificando los posibles riesgos políticos, el análisis legal necesario para la reforma y definiendo clara y transparentemente las metas y justificaciones del nuevo régimen.

Análisis

- La historia de la fiscalización del cannabis es una que inicia con la inclusión poco meditada de la droga al sistema de control internacional a principios del Siglo XX. Lo anterior, impulsado por una serie de agendas políticas tangenciales o totalmente desconectadas de la comprensión adecuada de la droga y su uso. Como resultado, muchos países que en su momento no estaban experimentando ningún problema en relación al cannabis aprobaron esta decisión desde la inexperiencia o la información limitada.
- En la actualidad existe una necesidad urgente de reformar dicho sistema con el fin de reflejar la realidad actual, en concreto: el contraproducente fracaso de los modelos prohibicionistas, la expansión de los mercados mundiales de cannabis, y la aparición de experiencias reales de regulación legal, *de jure* o *de facto*, respecto a dicho mercado en múltiples jurisdicciones.
- Seguirá existiendo una necesidad de un sistema de control internacional que supervise distintas cuestiones comerciales y legales a medida que éstas emerjan en un entorno post-prohibición. Sin embargo, la reforma es necesaria para permitir flexibilidad a los Estados o grupos de Estados que buscan explorar distintos modelos de regulación.
- Hay varios mecanismos formales por los cuales los tratados internacionales de fiscalización de drogas pueden ser reformados: por modificación directa, enmienda o término; por irrelevancia y desuso, y/o por reemplazo vía nuevos tratados.
- La reforma en materia de cannabis, y en general de todo el sistema, tendrá que ser impulsada por un grupo de Estados con ideas afines que colectivamente presionen por un cambio. El escenario “Caminos” de la OEA proporciona una ruta realista de cómo esto podría lograrse.
- La acción individual de ciertos Estados ya está desafiando el sistema e impulsando el debate sobre la reforma a nivel multilateral.

- Hay una serie de mecanismos mediante los cuales estas reformas pueden suceder al interior de cada Estado:
 - **“Deserciones suaves”**, permisibles dentro del marco legal actual y con poco potencial de torpedeo político. Este tipo de reformas son de alcance limitado e incluyen la despenalización (que siempre ha sido permitida por las convenciones) y otras iniciativas como los “cafés” y clubes sociales de cannabis (cuyo estatus legal es menos claro en la letra de los tratados pero que han operado con éxito en varios países desde hace muchos años, lo que sugiere una práctica continua de aceptación).
 - **“Deserciones duras”**, que requieren la retirada o el incumplimiento abierto de los tratados. Un mercado de cannabis regulado legalmente no está permitido en el marco jurídico internacional actual. Por lo tanto, la adopción de una medida tal debe ser manejada con cuidado debido a sus potenciales consecuencias para las relaciones internacionales y el derecho internacional. Sin embargo, el costo político de las deserciones es cada vez menor a medida que más jurisdicciones exploran la vía de las reformas, en particular al interior de Estados Unidos.
- Parece haber una resignación cada vez mayor entre las autoridades políticas de alto nivel y los organismos de la ONU del tipo “alguien tiene que ceder” con respecto a la reforma en materia de cannabis. Estas discusiones están inevitablemente entrelazadas con -y conducen hacia- el debate en torno a la necesidad de reformas globales del sistema de control de drogas que aplican a otras drogas, por lo que es importante no ver el tema cannabis como uno aislado.

Recomendaciones

- Los Estados que estén considerando un sistema legalmente regulado para el cannabis tendrán que sopesar los pros y los contras legales y políticos de las diferentes opciones en el contexto de sus prioridades nacionales y geopolíticas. El panorama político de este debate está cambiando rápidamente.
- Cuando se considere necesaria una violación de los tratados, los Estados deben ser abiertos y transparentes y llamar al diálogo abierto entre los Estados parte y los organismos pertinentes para resolver el problema.
- En caso de retirada o incumplimiento directo de los tratados, los Estados deberían tener en cuenta el mantenimiento de un compromiso de adherirse voluntariamente a otros aspectos del marco de los tratados y asegurar que las reformas están contenidas dentro de las jurisdicciones nacionales.
- Es preferible que los Estados lleven a cabo un proceso que no involucre conflictos directos con el derecho internacional. Esto implicaría que los Estados deben, por lo menos, tratar de utilizar los mecanismos establecidos para reformar los tratados existentes en una primera instancia (útilmente empujando el tema en la agenda de alto nivel incluso a través del mecanismo de una Conferencia de las Partes), aún si esto fuera finalmente infructuoso.
- En materia de acción unilateral, la denuncia de un tratado evita continuas violaciones indeseables del derecho internacional aunque tiene otros costos políticos.
- Las consideraciones políticas pueden exigir que algunos Estados decidan permanecer dentro del sistema aunque cometiendo infracciones ligadas a sus reformas de cannabis. Será importante que las razones para llevar a cabo tal acción sean claras y hagan referencia a los beneficios previstos para la salud y el bienestar de la población.
- La denuncia y re-adhesión con reservas sobre cannabis es otro curso de acción posible. Las opiniones respecto a la viabilidad jurídica de dicha opción difieren pues el único precedente disponible es la denuncia de

Bolivia que después volvió a adherirse con una reserva para la hoja de coca. Esta acción tuvo una serie de similitudes clave con el caso propuesto, sin embargo, como este es esencialmente territorio legal inexplorado, quizás haga falta un intento concreto para probar su viabilidad en el caso del cannabis. Incluso si ese intento falla, podría resultar útil para promover un debate más amplio y acelerar los procesos multilaterales de reforma.

- Estas reformas pueden y deben funcionar en paralelo con un compromiso público y de alto nivel activo público orientado a la promoción de la reforma en todo el sistema. Lo anterior será inevitablemente más eficaz si una coalición de Estados trabajan juntos en los foros multilaterales con el apoyo de las voces fundamentales de la sociedad civil y otras agencias relevantes de la ONU cuyo trabajo se ve afectado por la existencia de mercados ilegales de drogas

Introducción

El sistema de fiscalización internacional de drogas, en la forma de las tres convenciones sobre drogas de la ONU (1961, 1971 y 1988), presenta un desafío a cualquier jurisdicción que busque explorar la regulación legal de los mercados de cannabis. Debido a su carácter obligatorio en virtud del derecho internacional, las convenciones representan un consenso establecido desde hace tiempo que prohíbe muy específicamente la regulación de los mercados de cannabis para cualquier fin no médico o científico.

Como el desarrollo de la política de cannabis ha debilitado progresivamente este consenso (con los últimos cambios de legislación en Uruguay y los estados de Estados Unidos representando una ruptura decisiva), la cuestión de cómo los distintos Estados deben hacer frente al desafío que los tratados representan ha llegado a un punto de inflexión. Esta sección establece las principales opciones para la reforma de los

tratados multilaterales así como las posibilidades de acción unilateral y la interacción entre ambas.

Los desafíos a los principios prohibicionistas emanados de los tratados son un fenómeno relativamente nuevo y como tales, representan territorio casi desconocido para la reforma de las políticas y leyes de drogas. Como resultado, hay importantes incertidumbres en torno a los tecnicismos legales y a las repercusiones políticas de algunos cursos de acción. Como reflejo de esto, resaltamos lo que se sabe de cada opción en lugar de hacer recomendaciones excesivamente específicas. Cualquier jurisdicción que quiera abordar esta cuestión tendrá que sopesar los pros y los contras de los diferentes cursos de acción en el contexto de sus prioridades nacionales y geopolíticas.

Existe una obvia tensión entre el respeto del derecho internacional y la preservación de un sistema de tratados basado en el consenso y la necesidad de cuestionar una estructura jurídica inoperante que inevitablemente derivará en el socavo del consenso. No hay una respuesta fácil a esta tensión y el cambio implicará inevitablemente disputas políticas y diplomáticas que la mayoría desearía evitar. Sin embargo, un número creciente de Estados ha sopesado los costos de la prohibición contra los beneficios de la regulación legal y se han mostrado dispuestos a soportar los costos políticos (mismos que se están reduciendo rápidamente).

Es importante destacar que ninguna ley está escrita en piedra y que todos los tratados contienen mecanismos para su reforma. En efecto, la posibilidad de reformar las leyes es la clave para mantener su relevancia, eficacia y viabilidad. Un proceso de reforma del sistema internacional de fiscalización de drogas orientado a permitir una mayor flexibilidad para explorar alternativas a la prohibición es esencial para que el sistema pueda sobrevivir y se mantenga adecuado a sus propósitos en el futuro.

Antecedentes de los controles internacionales de cannabis

La historia de cómo el cannabis llegó a ser incluido en el sistema internacional de fiscalización tiene importantes implicaciones sobre cómo la política se desarrollará en el futuro.¹⁸⁴ Al inicio del siglo pasado los patrones de consumo de cannabis tenían poco parecido a la ubicuidad global de la droga hoy y, en consecuencia, el conocimiento y la preocupación respecto del cannabis como una cuestión de políticas estaba muy localizada. Las cuestiones más apremiantes sobre la forma de abordar los mercados emergentes de opiáceos y productos a base de cocaína dominaban el debate internacional (que pronto se formalizó dentro de la Liga de Naciones, el precursor de las Naciones Unidas).

El cannabis se vio envuelto en los debates de la Convención Internacional del Opio de La Haya en 1912 debido a la presión de un pequeño número de países preocupados por los mercados de cannabis en el norte de África, principalmente Egipto. Mientras que este esfuerzo inicial no dio lugar a la fiscalización del cannabis, la cuestión se planteó de nuevo en la segunda Convención Internacional del Opio de 1924 en Ginebra, a partir de las exhortaciones de Sudáfrica, que había prohibido el cannabis (o “*dagga*”) entre los inmigrantes indios en la década de 1870 y extendido su prohibición a nivel nacional en 1922.

Durante este período hubo una variedad de respuestas políticas al cannabis en todo el mundo. Estas incluyeron los primeros experimentos de prohibición en los alrededores de Egipto,¹⁸⁵ así como los primeros esfuerzos por regular legalmente los mercados en India, Marruecos y Túnez. En relación con la experiencia de la India, también ha habido un análisis político muy detallado y matizado en siete volúmenes y 3,281

¹⁸⁴ Cf. Otras lecturas, p.266.

¹⁸⁵ Tal vez la primera prohibición del cannabis punitiva fue una pena de prisión de tres meses impuesta por Napoleón a sus soldados en 1800 después de su invasión de Egipto, temeroso de que el cannabis provocará una pérdida de espíritu de lucha. El cultivo, la importación y el uso de “hashish” fue prohibida en Egipto en 1868; y en algunos países vecinos cercanos, entre ellos Grecia, que también tenían niveles más altos de usuarios, se prohibió en 1890.

páginas del **Indian Hemp Drugs Commission Report** de 1895, encargado por el Parlamento del Reino Unido. Llama la atención cómo, aunque se trata de un reporte escrito hace 118 años, muchas de las recomendaciones de la Comisión, reflejan la lógica que se expresa en este libro:

- 1 *La prohibición total del cultivo de la planta de cáñamo para la fabricación, venta o uso de narcóticos y drogas derivadas de ella, no es necesaria ni conveniente en consideración a sus comprobados efectos, a la prevalencia del hábito de usarlos, al sentimiento religioso y social en la materia, y a la posibilidad de su prohibición conduzca a los consumidores a recurrir a otros estimulantes o narcóticos que pueden ser más perjudiciales.*

- 2 *La política recomendada es una de control y restricción, orientada a suprimir el uso excesivo y restringir el uso moderado dentro de los límites debidos.*

- 3 *Los medios que deben adoptarse para alcanzar estos objetivos son:*
 - a *Una fiscalización adecuada*
 - b *La prohibición del cultivo, excepto bajo licencia, y la centralización del cultivo.*
 - c *Limitar el número de puntos de venta.*
 - d *Limitar la posesión legal... El límite de la posesión legal [de Ganja y charas] o cualquier preparación o mezcla debe ser de 5 tolas (aproximadamente 60 gramos), y de Bhang o cualquier preparación o mezcla líquida de (un cuarto de litro)¹⁸⁶*

El análisis cuidadoso de dicho reporte no figuró en las deliberaciones de la Convención del Opio de Ginebra de 1924 y éste no fue mencionado ni siquiera por el representante del Reino Unido. Los debates fueron impulsados por un delegado egipcio de línea dura quien afirmó que el cannabis era “al menos tan perjudicial como el opio, si no es que más” y que “la proporción de casos de demencia [en Egipto] causados por el

¹⁸⁶ “Ganja” es un término que se utiliza para el cannabis, “charas” es un tipo de resina de cannabis y el “bhang”, de menor potencia, es una preparación de hojas flores de cannabis, a menudo consumido en una bebida.

uso de hachís variaba entre el 30 y el 60%”. Si no se incluía en la lista de sustancias controladas junto al opio y la cocaína, dijo, “se convertiría en una terrible amenaza para el mundo entero”.¹⁸⁷ Su incendiaria retórica causó un gran revuelo entre los demás delegados, que tenían poco o ningún conocimiento de la droga. Aunque se evitó el empuje egipcio para una prohibición total (en particular, debido a los esfuerzos del Reino Unido, Holanda e India) los primeros controles internacionales del cannabis (una prohibición de las exportaciones a países en los que era ilegal) fueron en última instancia incluidos en la Convención Internacional del Opio de 1925.

El cannabis también se había vuelto cada vez más problemático en Estados Unidos durante la década de 1920, lo cual estaba estrechamente asociado con actitudes hostiles a la mano de obra inmigrante mexicana y su uso de “marihuana”. Esta xenofobia latente, en combinación con los sentimientos prohibicionistas y de templanza de la época, alimentaron la presión de movimientos, primero estatales y después federales e internacionales, favorables a la prohibición en 1937 y 1961 respectivamente. El destino político de los controles internacionales de cannabis se garantizó de manera efectiva cuando Estados Unidos entró plenamente en la discusión a mediados de 1930 blandiendo su poder de superpotencia global para asegurar el anhelado resultado prohibicionista. El enfoque político adoptado por la figura central de Harry J. Anslinger, quien dirigió la Oficina Federal de Narcóticos entre 1950 y 1962, se refleja en el lenguaje que a menudo adoptó públicamente, incluso más extremo que las pioneras declaraciones egipcias de la “locura del porro”. En su testimonio ante la Cámara de Representantes en 1937, Anslinger afirmó que:

“La mayoría de los fumadores de marihuana son negros, hispanos, músicos de jazz y gente de la industria del entretenimiento. Su música satánica es impulsada

187 UNODC (2009) *A century of international drug control* pp.54–55. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

por la marihuana, que fumada por mujeres blancas hace que quieran buscar relaciones sexuales con negros, artistas y otros. Es una droga que causa la locura, la criminalidad y la muerte –es la droga que causa más violencia en la historia de la humanidad.”¹⁸⁸

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos bajo la guía de Anslinger, consolidó su control hegemónico sobre el emergente marco de fiscalización internacional de drogas bajo la tutela de la recién creada ONU, y durante la década de 1950 una nueva “Convención Única” para consolidar los numerosos acuerdos internacionales de control de drogas, comenzó a tomar forma. Estas dinámicas fueron fuertemente influenciadas por las narrativas hiperbólicas del papel del cannabis en el fomento de la delincuencia, la violencia y la locura, promovidas por Anslinger y otros aliados clave, incluyendo el influyente secretario del Comité de Expertos en Drogas Susceptibles de Provocar Adicción, Pablo Osvaldo Wolff. Los folletos de Wolff eran largos en la hipérbole y cortos en evidencia. El cannabis, según un folleto de Wolff, “torna a miles de personas en nada más que escoria humana”, por lo tanto “este vicio debe ser reprimido a cualquier costo”. El cannabis fue etiquetado como la “hierba del crimen brutal y del infierno ardiente” y como un “demonio exterminador que ahora ataca a nuestro país”.¹⁸⁹

Otras voces que desafiaban la retórica anti-cannabis surgieron, en particular el informe “La Guardia” de 1944¹⁹⁰ (al que, de hecho, respondía el folleto de Wolff citado anteriormente). Este informe fue encargado por el alcalde de Nueva York, Fiorello La Guardia, para proporcionar un examen científico imparcial del consumo de cannabis en la ciudad, sobre todo entre sus poblaciones negras e hispanas. Era el resultado de

188 Citado en: Gerber, R. (2004) *Legalizing Marijuana : Drug Policy Reform and Prohibition Politics*. Greenwood Press, p.9.

189 Goode, E. (1970) *The Marijuana Smokers*, pp.231–32, Basic Books.
www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html

190 LaGuardia, F. (1944) *The La Guardia Committee Report*, New York: USA. Resumen:
www.drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report/
Texto completo: <http://hemphshare.org/wp-content/uploads/2012/12/laguardia.pdf>

cinco años de estudio de un comité interdisciplinario que incluía médicos, sociólogos, psiquiatras, farmacólogos y funcionarios de salud de la ciudad. Desafió muchas de las narrativas prevalecientes alrededor del cannabis y la adicción, la delincuencia y la violencia y señaló que: “No hay relación directa entre la comisión de delitos violentos y la marihuana... La marihuana en sí no tiene un estimulante específico en lo que respecta a los deseos sexuales.” Y que: “La utilización de marihuana no conduce a la adicción a la morfina, a la cocaína o la heroína.”

Pero la ciencia y el pragmatismo de las voces de la Comisión India del Cáñamo y el informe de La Guardia, construidas en el análisis basado en la evidencia más objetiva, fueron progresivamente abrumados y marginados por las ideologías y agendas políticas de Estados Unidos y otros países. En última instancia, esto llevó al grupo prohibicionista a ganar la inclusión de cannabis junto a la heroína y la cocaína en la Convención Única de 1961. Se consideró que el cannabis no tenía ningún valor médico –colocándolo en la estricta Lista IV, que exige a los signatarios a “prohibir la producción, fabricación, exportación y el comercio de importación, la venta, posesión y el uso de cualquiera de estas drogas excepto por cantidades que puedan ser necesarios únicamente para la investigación médica o científica”.



Edificio de las Naciones Unidas en Viena – sede de la UNODC
Steve Rolles

Lecciones aprendidas y caminos a seguir

Una observación importante en este proceso es que la gran mayoría de los signatarios de la Convención sabían poco del uso o de la política de cannabis durante las décadas en que se formuló el marco prohibicionista. Los Estados aceptaron el relato proporcionado por los que fomentaban la prohibición absoluta o se negaron a gastar capital político para rechazar este enfoque en un tema que, en ese momento, era una preocupación marginal para la mayoría. Hubo algunos rechazos parciales (sobre todo de India con respecto a los preparados “*bhang*” de baja potencia de cannabis), pero sólo sirvió como una influencia moderadora menor en algunos detalles.¹⁹¹

También es importante recordar que las dinámicas políticas que dieron lugar a la prohibición total del cannabis no sólo se llevaron a cabo casi en su totalidad a puerta cerrada, sino también en un período –entre 50 y 100 años atrás– en el que el contexto social, político y cultural no tenían casi ninguna semejanza con el mundo en que vivimos hoy. El consumo de cannabis ha aumentado dramáticamente desde entonces. UNODC estima, de manera probablemente conservadora, que por lo menos 180 millones de personas a lo largo y ancho del mundo lo consumen,¹⁹² incluso en muchas partes donde el consumo de cannabis existía poco o nada en 1961.

A largo plazo, el fracaso de la prohibición en lograr su objetivo de erradicar la droga, junto con las crecientes consecuencias negativas no esperadas¹⁹³ que esta vía ha dado como resultado, implica que hoy por hoy la

191 Interesantemente, el asunto dio lugar a que las hojas y las semillas de la planta de cannabis quedaran fuera de la convención de 1961, que sólo hace referencia a las sumidades floridas (o brotes, como se refiere con más frecuencia a ellas hoy en días). Esto plantea la posibilidad, aunque sea poco práctica, de que otros países puedan, en teoría, legalmente producir, vender y consumir productos del cannabis que se derivan de las hojas, si los brotes florecientes fueran eliminados.

192 UNODC (2013) **2013 World Drug Report**. http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf

193 Rolles, S. et al. (2012) **The Alternative World Drug Report**, the Count the Costs Initiative. <http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>

ignorancia ya no puede servir de excusa para no explorar alternativas a la prohibición. Hay una necesidad urgente de reformar el sistema internacional de fiscalización así como de renegociar sus instrumentos jurídicos para hacerlos correspondientes con la realidad actual. Y es que incluso el director de UNODC ha concedido que:

“En efecto, existe un espíritu de reforma en el aire para que las Convenciones [de la ONU] sirvan mejor a sus propósitos y para adaptarlas a una realidad actual que es considerablemente diferente a aquella en que dichas convenciones fueron redactados.”¹⁹⁴

Es probable que las reformas para permitir la experimentación con modelos de regulación legal del mercado sean el conductor de dicha renegociación, aunque es importante tener claro que las reformas de cannabis no operan de manera aislada. De hecho, es probable que éstas sean un desafío al sistema que precipite la reorientación estructural de la gestión de los mercados de drogas a nivel internacional.

El reto es reformar la infraestructura del sistema internacional de control para eliminar las barreras a los Estados que exploran modelos de regulación de ciertas drogas actualmente ilícitas sin destruir todo el sistema.

El reto es reformar la infraestructura del sistema internacional de control para eliminar las barreras a los Estados que exploran modelos de regulación de ciertas drogas actualmente ilícitas sin destruir todo el sistema, pues gran parte de este es, sin duda, beneficioso. Por ejemplo, la regulación del comercio farmacéutico a nivel internacional es de vital importancia, y tiene implicaciones obvias para futuros medicamentos basados en el cannabis. Por otra parte, el consenso y el propósito compartido detrás de la necesidad de abordar los problemas asociados con el uso

¹⁹⁴ Costa, A. (2008) *Making drug control “fit for purpose”: Building on the UNGASS decade*. UNODC. www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf

indebido de drogas también tiene un gran potencial para el desarrollo e instrumentación de respuestas más eficaces a nivel internacional, guiadas por los principios y normas de la ONU (véase [Instituciones para regular los mercados de cannabis](#), p185.)

Opciones para la reforma del sistema internacional de fiscalización de drogas

Existen diversas opciones para que los Estados o grupos de Estados puedan seguir avanzando hacia la reforma, y para que el sistema internacional de fiscalización de drogas pueda también ser modificado para facilitar este proceso. La regla general es que un tratado puede ser modificado por acuerdo entre las Partes. Procesos específicos para la modificación, enmienda y finalización de los tratados están contenidos dentro de los mismos instrumentos (como con otros tratados) y dichos procesos también están contemplados por la Convención de Viena sobre la Ley de los Tratados. Como tales, están definidos por normas bien desarrolladas y se encuentran en pleno cumplimiento del derecho internacional. En efecto, dado el carácter multilateral de los tratados, las principales barreras para la reforma son más políticas que técnicas.

Tanto dentro de la Comisión de Estupefacientes de la ONU y más ampliamente entre los Estados parte de los tratados de drogas (más de 180 en cada caso), la mayoría de los países no son todavía favorables a la reforma. Muchos, incluyendo a China, la Federación Rusa y Estados Unidos se opusieron firmemente a cualquier revisión que moviera el sistema de tratados de drogas lejos de sus principios ampliamente prohibicionistas y los procesos formales de negociación proveen de una excelente oportunidad a estos países para sofocar cualquier acción revisionista. Incluso entre aquellos Estados que están a favor de la mejora de las interpretaciones de los tratados (por ejemplo, para promover la reducción de daños), la mayoría se muestra aún renuente a reformarlos.

Dentro del bloque de poder que se opone a la reforma, Estados Unidos sigue desempeñando un papel hegemónico. Como un diplomático en la sede de la ONU en Viena observó hace pocos años:

“Cada vez que un país parezca a punto de romper filas [con las opiniones de Washington sobre la prohibición] Estados Unidos va a estar ahí, persuadiendo o amenazando.”¹⁹⁵

Esta presión se hizo evidente cuando Estados Unidos intentó socavar las posibilidades de éxito de ciertos procesos de reforma promovidos por América Latina, particularmente el intento de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961 y eliminar la prohibición en el uso tradicional de la hoja de coca y su finalmente exitoso proceso de denuncia y re-adhesión con reserva.¹⁹⁶

Los manguantes costos políticos de romper el consenso (y ubicarse en el extremo que recibe las críticas de la cada vez más marginalizada JIFE o de Estados Unidos, cuya autoridad ha disminuido y actualmente se mantiene en conspicuo silencio), se perciben ahora como compensados por los beneficios. Este es un cálculo político que probablemente se generalizará cada vez más, tal como es posible percibir en los debates de alto nivel y en la popularización de iniciativas de reforma en varias partes del mundo.

A pesar de las realidades políticas actuales, que pudieran hacer parecer imposibles algunas opciones procesales, es importante subrayar que éstas existen y pueden ser utilizadas. De hecho, en el tema del cannabis al menos, si bien es difícil de predecir, el ambiente político está cambiando rápida y significativamente. La ejecución de estas opciones, incluso

195 Webster, P. (1998) citado en: Bewley-Taylor, D. (2005) **Emerging policy contradictions between the United Nations drug control system and the core values of the United Nations**, *International Journal of Drug Policy*, Vol.16, pp.423-431.

196 Comunicado de prensa de TNI/WOLA, **Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf: Creates a positive example for modernizing the UN drug conventions**, 11/01/13. <http://www.druglawreform.info/en/newsroom/press-releases/item/4267-bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf>

si no tienen éxito, puede ser muy importante para mover el debate internacional y dar otro paso hacia adelante.

Opciones multilaterales

1. Modificación (re-clasificación o desclasificación de sustancias específicas)

El artículo 3 de la Convención Única de 1961 permite a la Organización Mundial de la Salud (OMS) o a cualquiera de los Estados parte a que inicie el proceso de modificación que podría reclasificar una droga determinada o borrarla de las listas incluidas en las Convenciones en cualquier momento. Esto deberá ser acordado por la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, aunque la práctica ha demostrado que nuevas sustancias se han clasificado siguiendo este camino a pesar de que el sistema de tratados constantemente se está modificando. Para el cannabis, la coca y el opio esto se complica por el hecho de que estas plantas están cubiertas por artículos específicos de la Convención Única de 1961. La reclasificación o desclasificación, por lo tanto, no es suficiente para permitir el tipo de mercados regulados que se están proponiendo si esto no se acompaña con una modificación del articulado.

2. Enmienda

La posibilidad de enmendar las Convenciones se contempla en el artículo 47 de la Convención Única, en el artículo 30 de la Convención de 1971 y en el artículo 31 de la Convención de 1988. También se establece en la Convención de Viena sobre la Ley de los Tratados. En este marco, cualquier Estado parte podrá comunicar al Secretario General de la ONU la enmienda propuesta, incluyendo el razonamiento detrás de la medida. El Secretario General comunicará entonces la enmienda propuesta y las razones para ello a las Partes y al Consejo Económico y Social (ECOSOC). Es entonces decisión del ECOSOC si se debe llamar a una conferencia de

las partes para examinar la enmienda, o bien si basta con pedir a las Partes si aceptan la enmienda. En el improbable caso de que ninguna de las Partes rechazara la enmienda en un plazo de 18 meses, la enmienda entraría en vigor. En el caso más probable de que haya objeciones, el Consejo puede decidir o no convocar una Conferencia Plenipotenciaria (una conferencia de todas las Partes involucradas en el tratado) para examinar la enmienda.

El ECOSOC también podrá presentar enmiendas propuestas a la Asamblea General para su consideración de conformidad con el artículo 62, párrafo 3 de la Carta de la ONU. La Asamblea General puede tomar la iniciativa de convocar una Conferencia de las Partes. De hecho, esto podría ser uno de los llamados clave a realizar durante la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre drogas en 2016.

Las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 podrían ser todas modificadas de esta manera. Es importante tener en cuenta que la Convención Única de 1961 ya ha sido modificada a través de una Conferencia Plenipotenciaria que derivó en el Protocolo de 1972,¹⁹⁷ de modo que tal acción no carece de precedentes. Importante también es que si una enmienda se acuerda, no es necesario que todos los Estados la adopten. Como se afirma en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: “El acuerdo de enmienda no obligará a ningún Estado que ya sea parte en el Tratado y que no sea parte de ese acuerdo” (artículo 40.4). Así pues, los Estados que no deseen estar obligados por el tratado en su forma enmendada pueden retener sus obligaciones anteriores. A este respecto, subsisten una serie de Estados que son parte de la Convención Única de 1961 pero aún no han adoptado el Protocolo de 1972 que la enmienda.

Un grupo de Estados Parte también podrá decidir la modificación del tratado (o tratados) entre ellos mismos. El artículo 41 de la Convención

197 El Protocolo de 1972 realizó una serie de cambios a la Convención de 1961, incluyendo el instruir a partes a que adopten “todas las medidas posibles para prevenir el uso indebido de sustancias psicotrópicas y para la pronta identificación, tratamiento, educación, cuidado post-tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas involucradas”. También, la JIFE amplió su composición de 11 a 13 miembros.

de Viena abarca esta posibilidad. Sin embargo, esto no puede ir en contra del “objeto y fin del tratado en su conjunto” (artículo 41.1.b.ii. Véase también la discusión sobre la denuncia y nueva adhesión más adelante). Una enmienda entre algunos Estados Parte para permitir un mercado legalmente regulado de cannabis no se puede adherir a la importante norma legal presente y eso complicaría las obligaciones restantes hacia otros Estados. Puede darse el caso en que el debate en torno a esta cuestión podría desencadenar un debate más amplio sobre la necesidad de una reforma de los tratados, aunque la modificación de los tratados por parte de todos los Estados para permitir la adecuada flexibilidad es preferible y legalmente más consistente.

Opciones unilaterales

Sugerimos que los esfuerzos multilaterales sean la primera línea de acción para los Estados reformistas. Sin embargo, conscientes de que a pesar de que tales esfuerzos pueden promover el debate de alto nivel y acelerar las reformas en todo el sistema, la poca probabilidad de éxito en lo inmediato hace que las Partes deban considerar opciones unilaterales a fin de poder avanzar.

1. Denuncia del tratado seguida de re-adhesión con reserva sobre cannabis

Este enfoque implicaría que al menos un Estado se retire de la Convención Única de 1961 (denuncia). Es posible que la Convención de 1988 también tenga que ser denunciada, pero como muchas de sus disposiciones específicas para el cannabis se vinculan a las obligaciones contraídas en la Convención Única, esto no está claro. Después de hacer la denuncia, el Estado volvería entonces a adherirse a la convención (o convenciones) con una reserva sobre los artículos específicos que impiden la regulación legal de los mercados de cannabis con fines no médicos. Hay un debate en curso entre los estudiosos de la Convención sobre la viabilidad jurídica de esta línea de acción dada la naturaleza de las obligaciones resultantes

así como sobre su atractivo como opción en el marco del derecho internacional.

Reservas sobre ciertos elementos de los tratados (pero no todos) son posibles al momento de la ratificación o adhesión.¹⁹⁸ Ya se han hecho varias reservas a las convenciones sobre drogas¹⁹⁹ (33 Estados para la Convención de 1961, 30 para la Convención de 1971 y 35 para la Convención de 1988). Estas reservas afectan la naturaleza de las obligaciones jurídicas asumidas por el Estado en cuestión y las que están pactadas entre el Estado y las demás Partes. También hay una serie de declaraciones estatales adicionales sobre la interpretación de una disposición determinada aunque éstas tienen un estatus jurídico diferente.²⁰⁰

Hasta el momento, ninguna de las reservas existentes es de la naturaleza o extensión necesaria para lograr un mercado legalmente regulado de cannabis. Múltiples artículos a través de dos de los tratados se verían afectados, incluidos los relativos a las “Obligaciones generales” asumidas por los Estados (por ejemplo, el artículo 4 de la Convención Única de 1961). Existe una cuestión no resuelta respecto a si una reserva de este tipo se ajustaría a la exigencia legal de que las reservas no socaven o frustren los “objetivos y propósitos” de los tratados, aunque la naturaleza exacta y el encuadre de la reserva serían cruciales en tal determinación.

El escenario en el que Bolivia denunció y posteriormente volvió a adherirse a la Convención Única con una reserva respecto al “uso tradicional” de la hoja de coca proporciona un precedente aleccionador. Si bien hay similitudes

198 También puede ser posible añadir una reserva a un tratado después de la ratificación. Esto ha ocurrido, aunque las cuestiones burocráticas algo turbias alrededor de esta opción hacen que su estatus legal sea incierto.

199 Por ejemplo, Estados Unidos tiene una reserva en la Convención sobre el uso tradicional del peyote 1971: “de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 32 de la Convención, el peyote cosechado y distribuido para su uso por la Iglesia Nativa Americana en sus ritos religiosos se exceptúa de las disposiciones del artículo 7 de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas”.

200 Estas incluyen un número de países que tienen reservas en cuanto a la autoridad de la Corte Internacional de Justicia, el estado de Israel, o cuestiones constitucionales internas. Para obtener más información sobre las convenciones de drogas, las reservas y las declaraciones, véase: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&lang=en>

importantes con la posibilidad de que un Estado tome un curso de acción similar para el cannabis, también hay diferencias notables, por lo que hay que tener cuidado al hacer suposiciones acerca de la transferibilidad de semejante medida. Tanto el derecho internacional contemporáneo, como la Constitución de Bolivia, estaban claramente en conflicto con la disposición en cuestión respecto al tema de los derechos de los pueblos indígenas y el consentimiento previo, libre e informado. También hubo injusticias históricas claras: la prohibición fue aprobada bajo un régimen autoritario y sin ninguna inclusión de las comunidades afectadas, en este caso los cocaleros indígenas andinos y los usuarios. La evolución paralela de las obligaciones jurídicas internacionales relacionadas con el cannabis es significativamente diferente a la experiencia de Bolivia con respecto a la coca.

Aún así, hubo objeciones a la vía que Bolivia tomó. En algunos casos esto no fue debido al contenido de la medida (con la notable excepción de Suecia), sino con el procedimiento adoptado, que tenía ramificaciones en otros acuerdos internacionales y fue visto como un abuso del proceso. Sin embargo, Bolivia había tratado ya la opción formal de modificación dentro de las convenciones como un primer paso y sólo cuando ésta fracasó es que adoptó la medida de denuncia y re-adhesión. Si bien podría decirse que este tipo de acciones establecen precedentes indeseables, en este caso fue justificado.

Puede, sin embargo, argumentarse que la justificación nodal para “una reserva tardía” como la de Bolivia –que incluye un grado de conflicto con otras obligaciones legales, un cambio histórico de las circunstancias, o dificultades para enmendar un tratado– también sería válida para una reserva similar en el caso del cannabis. También se podría hacer uso del argumento del que el uso tradicional del cannabis está muy extendido y que por tanto una reserva por parte de India o Marruecos podría no ser muy diferente. Pero, “uso tradicional” no es un término muy bien definido y parece poco probable que semejante reserva permita el tipo de mercados legalmente regulados descritos en esta guía.

Permitir que un Estado Parte denuncie y más tarde vuelva a adherirse a un tratado con una reserva que afecta una obligación general de ese tratado es muy poco deseable desde la perspectiva jurídica internacional en tanto que sienta posibles precedentes. Además, no está claro que una reserva sobre el cannabis como se ha propuesto cumpliría con estos criterios. Ejemplos de este tipo de procedimientos se pueden encontrar en el ámbito de los Derechos Humanos, el Tratado de Comercio de Armas o los protocolos ambientales.

En algunos sentidos las reservas también pueden ser utilizadas como herramientas para preservar –que no reformar– los sistemas en cuestión. Sin embargo, parece probable que el impacto de iniciar un movimiento de esta envergadura, con o sin éxito, serviría para enfocar los esfuerzos en la necesidad de lograr reformas multilaterales.

Reconocemos que hay múltiples cuestiones jurídicas y de procedimiento no resueltas aquí y que, en un panorama político tan cambiante como el actual, puede ser que la única manera en que estas tensiones se resuelvan sea que un país inicie un proceso de este tipo. Como se discutió en este capítulo, incluso un intento fallido de crear un espacio en el marco jurídico internacional para intentar un modelo de regulación legal de cannabis puede tener un impacto positivo en el debate general. En algunos sentidos las reservas también pueden ser utilizadas como herramientas para preservar –que no reformar– los sistemas en cuestión. Sin embargo, parece probable que el impacto de iniciar un movimiento de esta envergadura, con o sin éxito, serviría para enfocar los esfuerzos en la necesidad de lograr reformas multilaterales.

2. Denuncia/retirada

Otra opción en relación con la regulación del cannabis sería la de denunciar el tratado y comprometerse voluntariamente a cumplir con los elementos no problemáticos del sistema. Tales retiradas individuales por parte de Estados parte se podrían entender si suponemos que cumplen una doble función: permitir al Estado explorar modelos de regulación legal y ejercer presión en el sistema ONU para considerar reformas más amplias. Tal medida, sin embargo, sigue siendo políticamente y diplomáticamente problemática, así como potencialmente complicada desde un punto de vista jurídico, en particular, cuando otros acuerdos pueden exigir el cumplimiento de los tratados de drogas. Esta cuestión se hizo evidente con la denuncia de Bolivia de la Convención Única de 1961, pues potencialmente afectaba un acuerdo comercial preferencial con la UE.

Los artículos dentro de todos los tratados permiten que cualquiera de las Partes pueda optar por retirarse y depositar una denuncia por escrito ante el Secretario General de la ONU incluyendo una referencia al motivo jurídico para tal movimiento. Con respecto a las Convenciones de 1961 y 1971, si el Secretario General recibe dicha denuncia el 1 de julio o antes, la denuncia entra en vigor para la parte denunciante a principios del año siguiente. Toda denuncia a la Convención de 1988 entrará en vigor para la Parte denunciante un año después de que el Secretario General haya acusado de recibido.

Las retiradas de los tratados multilaterales son relativamente poco comunes y son, a veces, indeseables y retrógradas. Esto depende por supuesto de la calidad y el valor de las leyes en cuestión. En este caso la naturaleza ineficaz, inflexible y contraproducente de las convenciones sobre drogas es clara y cada vez más reconocida.

Ningún Estado se ha retirado por completo de ninguno de los tratados de drogas, con la excepción de Bolivia, que después de haberse retirado, de inmediato procedió a volver a adherirse con una reserva sobre la coca.

Las posibles ramificaciones políticas y diplomáticas de esa medida no deben ser subestimadas, sobre todo para el primer Estado que opte por este curso de acción. Sin embargo, si, o cuando, un Estado decida optar por retirarse de uno o más de los tratados de drogas como una forma de perseguir la regulación legal del cannabis, podría potencialmente reducir los costos políticos y diplomáticos:

- Haciendo una declaración clara y transparente de sus motivos antes de la retirada. Esto debe estar claramente enmarcado dentro de los objetivos generales del sistema de las Naciones Unidas –seguridad, desarrollo y/o derechos humanos– y debe disponer de la evidencia necesaria para exponer por qué el sistema actual no está produciendo los resultados deseados y por qué la denuncia es la solución más apropiada;
- Adoptando una posición de adhesión voluntaria a otros elementos de los tratados. El sistema de provisiones para garantizar el suministro de medicamentos esenciales controlados es un ejemplo importante, teniendo en cuenta los aspectos internacionales del comercio, importación y exportación de dicho sistema. Del mismo modo, los Estados pueden voluntariamente comprometerse a continuar con la asistencia legal mutua, y
- Garantizando que la política adoptada ha sido demarcada como una medida interna solamente y que el comercio transfronterizo no se permitiría y sería vigilado apropiadamente (como Uruguay tiene la intención de hacer, aunque no se haya retirado de las Convenciones).

3. ¿Violación de los tratados?

Una tercera opción para los Estados sería la instrumentación de una política de regulación del cannabis en incumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud de tratados suscritos. Esta parece ser la ruta que Uruguay ha optado por aplicar, habiendo dado a entender que no tiene

intención de retirarse de los tratados de drogas de la ONU a pesar de que parece determinado a poner en práctica un sistema de regulación del cannabis que, según la JIFE, está en “total violación de las disposiciones de los tratados internacionales de control de drogas”.²⁰¹

El enfoque de Uruguay ha sido, inteligentemente, tratar de evitar encontrar algún tipo de excusa o vacío legal que permita la existencia de su modelo de regulación dentro de una interpretación amplia de los tratados. En su lugar, han hecho una declaración clara a la JIFE sobre lo que proponen hacer, exponiendo por qué creen que es de su interés nacional y haciendo hincapié en que quieren un diálogo con los órganos competentes para resolver las tensiones legales que la medida definitivamente creará. Uruguay tiene una larga historia de compromiso con las Naciones Unidas y los marcos jurídicos internacionales y tampoco tiene ningún deseo expreso de socavarlos. Argumentan muy específicamente que las restricciones de este marco legal les impiden adoptar un curso de acción establecido democráticamente.

En algunos aspectos, este es también el curso de acción por el que ha optado Holanda, aunque en lugar de haberse establecido como un esquema de suministro al menudeo, su sistema de “cafés” ha evolucionado de manera más orgánica a través de la interacción entre empresarios minoristas, autoridades de salud pública y fuerzas del orden desde 1976. El modelo holandés también ha logrado mantenerse dentro del marco normativo de las Convenciones –incluso si no comparte su espíritu– al permitir *de facto* el suministro legal (las ventas de las tiendas se toleran en determinadas condiciones, en lugar de ser técnicamente legales) y manteniendo la prohibición de la producción comercial dispuesta por los tratados. Holanda adicionalmente introdujo una reserva a la Convención de 1988 relativa a la adhesión a la cláusula que permite a los Estados que apliquen los principios constitucionales y conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico

201 Comunicado de prensa de la JIFE, **INCB President urges Uruguay to remain within the international drug control treaties, noting draft cannabis legislation**, 01/08/13.
http://incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2013/press_release010813.pdf

para sancionar casos de posesión, compra y cultivo de drogas controladas para el consumo personal. La reserva fue específicamente al artículo 3.6 que busca limitar las facultades legales discrecionales de las partes en la materia. Las medidas que Holanda ha tenido que tomar para evitar un incumplimiento con sus obligaciones internacionales han dado forma a una situación difícil y paradójica en la que el suministro legal *de facto* de clientes que entran a los “café” por la puerta principal provenga, en última instancia, de un mercado ilegal que abastece a la puerta de atrás. Es una de las manifestaciones más perversas de las deficiencias del sistema de tratados.

También cabe destacar que si bien la JIFE ha expresado su inconformidad con el modelo de los “coffee shops”, existe una aceptación por parte de los Estados desde hace mucho tiempo. Esto es relevante por cuanto los tratados de drogas, tal y como están, se mantienen sujetos a la interpretación.

Discusión

El curso de acción que cualquier Estado elija dependerá de su situación actual y de prioridades políticas nacionales e internacionales. Todos los Estados inevitablemente aceptan un cierto grado de sub-optimización al hacerse parte de cualquier convención; nunca consiguen exactamente lo que quieren pero en su lugar se benefician de ventajas que superan los inconvenientes. La flexibilidad que existe en el régimen global de prohibición de las drogas permite a los Estados reducir esta pérdida de optimización vía “deserciones blandas” (ver más adelante), es decir, desertar del ethos prohibitivo (o normas) en el seno del régimen, pero permaneciendo en el marco del sistema de convenciones. Para algunos Estados, esto ha funcionado de forma suficientemente adecuada y los ha disuadido de tomar otras medidas.²⁰²

202 Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012) **The UN drug control conventions: The limits of latitude**, Transnational Institute Series on Legislative Reform of Drug Policies, No.18. www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18.pdf

Posibilidades de “deserciones blandas”

(Véase también [Resumen de los modelos de regulación del cannabis](#), p.37.)

1 La despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de cannabis para uso personal

Pros

- Puede ir contra el espíritu prohibicionista de las Convenciones, pero se permite técnicamente dentro de ellos (los Estados son libres de determinar la naturaleza de las sanciones para esta conducta, que pueden ser de carácter civil/administrativo y no penal).
- Es un modelo bien establecido que cuenta con cerca de 30 países con alguna forma de despenalización.²⁰³
- Cuenta con el apoyo del creciente cuerpo de evidencia que muestra que, si se hace de manera responsable, es rentable y ofrece mejoras sustanciales en materia de salud y justicia criminal sin fomentar el uso.
- La despenalización cuenta con apoyo político de alto nivel, incluyendo a figuras políticas de alto nivel, la OEA y a importantes personalidades del sistema ONU.²⁰⁴
- Las narrativas políticas en casi todos los países se están alejando de las respuestas punitivas contra los consumidores de cannabis.
- El apoyo popular a los enfoques de descriminalización está creciendo en la mayoría de las jurisdicciones / en muchos países, la mayoría ahora está a favor de la descriminalización.

Contras

- La despenalización de la posesión tiene poco o ningún impacto en los mercados criminales de drogas y los daños relacionados. Incluso puede facilitarlos en algunos aspectos.
- Los países reformistas siguen atrayendo críticas de la JIFE, uno de los últimos bastiones de una cosmovisión punitiva y prohibicionista obsoleta. La relevancia de estas críticas no es un tema de discusión pues su importancia es en gran parte simbólica.
- Más significativas podrían ser las tensiones diplomáticas creadas con los países del “bloque prohibicionista” aunque cualquier amenaza en este frente también parece estar debilitándose.

²⁰³ Rolles, S. y Eastwood, N. (2012) **Drug Decriminalisation Policies in Practice: A Global Summary**. Harm Reduction International. www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter_3.4_drug-decriminalisation_.pdf

²⁰⁴ Ídem.

2 La despenalización del cultivo a pequeña escala para uso personal

Pros

- Permitir el cultivo de cannabis a pequeña escala para uso personal potencialmente tendría algún impacto en la demanda de cannabis ilícito y, por tanto, en el tamaño del mercado criminal y los daños relacionados.
- Hasta cierto punto se permite dentro de una interpretación muy amplia de las convenciones internacionales.

Contras

- Cuando tales políticas existen, sólo una minoría de los usuarios hacen el esfuerzo de cultivar su propio cannabis, la mayoría prefiriendo la comodidad relativa de las redes de suministro ilegal. Por tanto, el impacto en el tamaño del comercio ilegal es marginal.
- Es posible que aumenten las tensiones políticas con los Estados prohibicionistas o con la JIFE, quien todavía no ha hecho críticas específicas a este tipo de políticas.

3 Despenalización del suministro a pequeña escala y sin fines de lucro a través de clubes de cannabis o cooperativas

Pros

- La situación jurídica de los clubes/cooperativas de cannabis (por ejemplo, en España, véase p.74) es una cuestión no resuelta a la luz de las Convenciones, probablemente llevando la letra y el espíritu de las mismas al límite.
- Ofrece una oferta más estructurada y conveniente para los miembros del club (pues el modelo implica producción y abastecimiento legal *de facto*) y tendría un mayor potencial de impactar en la escala de los mercados ilegales.
- Si se formalizan modelos de regulación para los clubes, el modelo ofrece algunas oportunidades para la regulación de productos, puntos de venta, proveedores y acceso a la droga así como para generar ingresos fiscales.

Contras

- Las tensiones políticas con los Estados prohibicionista o la JIFE potencialmente se incrementará aún más. Ésta última aún no habiendo hecho observaciones críticas específicas sobre los clubes/cooperativas de cannabis (hasta el 2013).
- Aunque es probable que la popularidad de los clubes aumente de manera significativa, éstos probablemente seguirán pudiendo atender sólo a una pequeña fracción de la demanda total. Esto dejará una parte sustancial del mercado en manos del suministro criminal ya establecido, con los problemas que esto implica.

Otros intentos para reducir la sub-optimización vía la introducción de modelos de regulación legal del cannabis exigirían “deserciones duras”, del tipo de la realizada por Bolivia (con la coca) y Uruguay con el cannabis. Estados Unidos optó por este último enfoque, como lo demuestra el memo del Procurador General Adjunto de agosto de 2013,²⁰⁵ en el que se aclara que a nivel estatal las iniciativas de legalización del cannabis de Washington y Colorado serían toleradas en ciertas condiciones (efectivamente reforzando un modelo de regulación). El gobierno de E.U. ha evitado hasta el momento tener que lidiar con las dimensiones jurídicas internacionales de esta cuestión si bien la JIFE ha instado a garantizar el pleno cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados, lo cual evidentemente no se ha hecho.

Históricamente, una de las principales barreras a tales deserciones ha sido precisamente el hecho de que la fuerza de las convenciones sobre drogas y el sistema internacional de fiscalización dependen de su universalidad, lo cual implica la existencia de una poderosa fuerza política que buscará impedir cualquier acción que la socave. Cualquier Estado que considere retar el sistema de Convenciones de esta manera deberá realizar un análisis costo-beneficio. A nivel internacional, esto significa que se sopesen los costos políticos de romper el “consenso de Viena” que ha mantenido el marco prohibicionista global durante la última mitad de siglo XX contra cualquier ganancia doméstica de proceder.

Ha habido un proceso de desgaste en los últimos años en el que las deserciones blandas alrededor de la política de cannabis (véase el recuadro de arriba, p.258) se han convertido en una medida cada vez más generalizada, sobre todo la despenalización de la posesión para uso personal, el auto-cultivo y más recientemente los clubes/cooperativas (que son esencialmente indistinguibles de los modelos de regulación legal). Estos acontecimientos, que ahora han tenido lugar en diferentes

205 Cole, J. M. (2013) *Memorandum for all United States Attorneys*, US Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf

formas en todos los continentes, han erosionado progresivamente el consenso detrás del modelo de prohibición punitiva establecido por las Convenciones. En muchos aspectos clave, el consenso se ha fracturado desde hace algún tiempo.²⁰⁶ Los observadores políticos han tomado nota de la creciente sensación de resignación entre figuras clave del sistema internacional de fiscalización respecto al carácter inevitable de la reforma, al menos en materia de cannabis.

Los acontecimientos recientes hacen de la insostenibilidad del sistema actual particularmente aguda. Los cambios de políticas a nivel estatal en E.U., impulsados por la propia respuesta del gobierno federal, constituyen un muy importante primer paso. Al momento de escribir esta guía, alrededor de 20 estados de Estados Unidos habían despenalizado la posesión de cannabis para uso personal y un número similar tiene provisiones para un comercio legal del cannabis medicinal. Lo más significativo, como ya se ha señalado, es que los estados de Washington y Colorado han pasado (por iniciativas democráticas) una legislación para legalizar y regular la producción y el suministro del cannabis no medicinal y al menos otros cinco estados de E.U. tienen pendientes legislaciones o iniciativas de votación similares. En todo caso, ahora podría argumentarse que Estados Unidos, por mucho tiempo el animador para la prohibición mundial de cannabis, se ha convertido en el líder mundial de la reforma, una realidad reforzada por el hecho de que la mayoría de la opinión pública en dicho país ahora apoya la regulación legal del cannabis.²⁰⁷ Estos desarrollos han disminuido drásticamente la autoridad de este país para dictar políticas punitivas y oponerse a la regulación legal en otras partes del mundo o en foros de alto nivel de la ONU.

La potencia política de la dura retórica de la “guerra contra las drogas” también ha disminuido a nivel nacional en Estados Unidos, un fenómeno cada vez más visto en todo el mundo. El gobierno de Obama en

206 Bewley-Taylor, D. (2012) *International Drug Control: Consensus Fractured*, Cambridge University Press.

207 Pew Research Center, *Majority now supports legalizing marijuana*, 04/04/13. <http://www.people-press.org/2013/04/04/majority-now-supports-legalizing-marijuana/>

particular se ha distanciado de la retórica más dura de la guerra contra las drogas (incluyendo, de hecho, el abandono de la frase “guerra contra las drogas”) en un esfuerzo por re-enmarcar las respuestas en el idioma de la salud pública. También se ha producido un aumento, si bien con cierta resistencia, de la apertura a comprometerse a discutir alternativas. El presidente Obama, por ejemplo, ha expresado tácitamente su apoyo a restar prioridad a los arrestos de usuarios de cannabis, declarando que su gobierno tiene “asuntos más importantes que tratar”.²⁰⁸ Obama también ha reconocido que la legalización del cannabis es un “tema de debate totalmente legítimo”.²⁰⁹

El segundo acontecimiento importante ha sido la decisión de Uruguay para implementar un modelo de regulación del cannabis en clara violación de las Convenciones sobre drogas. Como presidente del país, José Mujica, declaró: “alguien tenía que ser el primero”.²¹⁰ Pero semejante medida por un Estado miembro –en lugar de una autoridad regional sub-nacional como en el caso de Washington y Colorado– significa que el cada vez más frágil consenso prohibicionista que se ha mantenido intacto durante más de 50 años ahora está definitivamente roto. Para Uruguay el análisis costo-beneficio claramente benefició la acción.

Se ha argumentado que las “deserciones duras” podrían servir para socavar no sólo la integridad del sistema internacional de fiscalización de drogas sino también el sistema de tratados en su totalidad, de hecho esta narrativa ha sido desplegada por la JIFE en relación a Bolivia (en el tema de la hoja de coca) y Uruguay (con el cannabis). Este argumento, sin embargo, sólo obtiene una tracción significativa si los esfuerzos realizados son arbitrarios, poco claros y muestran desprecio por los principios básicos

208 Weiner, R., **Obama: I've got “bigger fish to fry” than pot smokers**, The Washington Post, 14/12/13. <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2012/12/14/obama-ive-got-bigger-fish-to-fry-than-pot-smokers/>

209 Szalavitz, M., **Drug Legalization Is a “Legitimate Topic for Debate”, Obama Says**, TIME Healthland blog, 28/01/2011. <http://healthland.time.com/2011/01/28/president-obama-calls-drug-legalization-legitimate-topic-for-debate/>

210 Padgett, T., **Uruguay's Plan to Legalize Marijuana Sales: Should the Rest of the World Follow?** TIME, 26/06/12. world.time.com/2012/06/26/uruguay-wants-to-legalize-marijuana-sales-should-the-rest-of-the-world-follow/

del derecho internacional. Por el contrario, lo que se está visualizando es la insatisfacción con las leyes específicas y la necesidad de cambiarlas dentro de las estructuras de cooperación multilateral y en el marco del derecho internacional.

Existe, sin embargo, el riesgo de que una acción unilateral sienta un mal precedente en relación con la adhesión a otros tratados. Esta fue la preocupación de algunos Estados cuando se vieron confrontados a evaluar la denuncia de

La reforma legal, cuando necesaria, es esencial para el imperio de la ley, no antagónica.

Bolivia y su posterior re-adhesión respecto de la hoja de coca. Pero el fuerte argumento en contra es que la integridad del sistema de tratados no se garantiza en el largo plazo por la mera adhesión dogmática a marcos legales y políticos contraproducentes, caducos y cada vez más redundantes. Una función importante de los sistemas jurídicos efectivos es su habilidad para reformar malas leyes. Las leyes existentes no se deben confundir con el “imperio de la ley”, un error que la JIFE ha cometido cuando critica las reformas de otros países.²¹¹ La reforma legal, cuando necesaria, es esencial para el imperio de la ley, no antagónica.

Como tal, el uso de los mecanismos multilaterales existentes para al menos tratar de enmendar o modificar los tratados, es deseable en una primera instancia. Si es necesario, como un compromiso que demuestre la intención, esto podría hacerse en paralelo con otras reformas unilaterales.

Exactamente cómo este proceso de reforma de los tratados se jugará en los próximos años, es difícil de predecir. Parece inevitable, sin embargo, que el debate continuará siendo impulsado por desafíos individuales al sistema, como es el caso de Uruguay. También es probable que los grupos

211 El presidente de la JIFE, Raymond Yans, ha declarado: “Los tres tratados de control de drogas de las Naciones Unidas constituyen la base del sistema de control internacional de drogas actuales. En otras palabras, ellos establecen el estado del derecho internacional que todos los Estados se han comprometido a respetar y solicitar.” www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2012/2012_October_Prevention_Strategy_and_Policy_Makers_eng_101012.pdf

de Estados reformistas –con el apoyo de la sociedad civil y otras voces en las Naciones Unidas y otros foros multilaterales– se reunirán para impulsar el cambio de forma colaborativa. La construcción de este tipo de alianzas es una actividad clave que los Estados reformistas pueden llevar a cabo, independientemente de qué tanto hayan progresado sus agendas nacionales. El estudioso de las Convenciones Internacionales, David Bewley-Taylor²¹² sugiere que:

“Si un grupo creíble de Partes provenientes de Europa, Australia, Nueva Zelanda y el Grupo de países de América Latina y el Caribe de la ONU (el llamado GRULAC, por sus siglas en inglés), por ejemplo, decidieran combinarse para denunciar uno o todos los tratados, el eje Estados Unidos-ONU podría perder gran parte de su influencia potencial. Los ‘denunciantes’ pueden encontrar seguridad en los números y muy legítimamente alejarse de los tratados.”

Bewley-Taylor también sugiere que incluso la amenaza de tal acción podría ser suficiente para precipitar una reforma sustancial. Los Estados prohibicionistas podrían conceder las reformas parciales, si son puestos en una situación en la que cualquier negativa a hacerlo amenace al sistema completo de tratados de drogas:

“Este escenario es posible, ya que en general se acepta que la denuncia de un tratado puede conducir a su desaparición. Esto sería probablemente el caso con respecto a cualquiera de los tratados de drogas, debido a la naturaleza de la cuestión y la dependencia de la Convención a la adherencia transnacional generalizada. El uso de la denuncia como un disparador de la revisión del tratado sería diferente de los procedimientos necesarios para modificar las Convenciones ya que un grupo de Estados afines no simplemente estaría jugando en términos de números en un esfuerzo para ganar las decisiones mayoritarias tanto en el Consejo como en la Comisión. Un grupo lo suficientemente pesado de ‘denunciantes’ puede ser capaz

²¹² Bewley-Taylor, D. (2005) **Emerging policy contradictions between the United Nations drug control system and the core values of the United Nation**, International Journal of Drug Policy, Vol.16, No.6, pp.423–431.

no sólo de resistir la presión de la ONU y Estados Unidos sino también de ejercer él mismo una presión significativa.”

Bajo este escenario, la amenaza de la desintegración del sistema es en definitiva lo que empujaría al bloque prohibicionista a aceptar los cambios que permitirán a los Estados o grupos de Estados reformistas establezca modelos de regulación de cannabis (y potencialmente modelos para la regulación legal de algunas otras drogas) dentro un marco internacional modernizado. Esta es esencialmente la dinámica de reforma trazada en el escenario de “Camino”, esbozada por el equipo de expertos internacionales que trabajaron con la Organización de los Estados Americanos en el año 2013.²¹³ Uno de los cuatro escenarios examinados por el grupo prevé cómo, después de que las discusiones en la UNGASS de 2016 terminen en desacuerdo, un grupo de países reformistas se unirá para formular y promover una propuesta para “modernizar el sistema de fiscalización internacional de drogas”, que en última instancia conducirá a una nueva y más flexible Convención Única sobre drogas que se aprobará y reemplaza a las tres existentes.

Los mecanismos precisos por los cuales se producirá el cambio son, posiblemente, menos importantes que el establecimiento de la voluntad política para hacer realidad el cambio. Una vez que la necesidad política de cambio sea aceptada, los diversos mecanismos burocráticos seguirán su curso hasta que se establezca un nuevo equilibrio mutuamente aceptable, ya sea por la modificación o la enmienda, o por el surgimiento de un nuevo tratado u otros acuerdos emergentes para reemplazar los ya existentes.

213 Organización de Estados Americanos (2013) **Scenarios for the drug problem in the Americas 2013-2025**
www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF

Más lecturas

- Blickman, T., Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2014) **The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform**, Transnational Institute. <http://www.tni.org/rise-and-decline>
- Bewley-Taylor, D. (2012) **International Drug Control: Consensus Fractured**, Cambridge University Press.
- Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012) **The UN drug control conventions: The limits of latitude**, Transnational Institute Series on Legislative Reform of Drug Policies, No. 18. www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18.pdf
- Bewley-Taylor, D. (2003) **Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities**, International Journal of Drug Policy, Vol.14, pp.171-79.
- Bewley-Taylor, D. (2005) **Emerging policy contradictions between the United Nations drug control system and the core values of the United Nations**, International Journal of Drug Policy, Vol.16, pp.423-431.
- Bruun, K. Par, L. y Rexed, I. (1978) **The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol**, University of Chicago Press.
- Mills, J. (2012) **Science, Diplomacy and Cannabis. The evidence base and the International Drugs Regulatory System 1924-1961**, London School of Economics. www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014/Mills_JamesH.pdf
- Rolles, S. (2012) **Report of TNI/IDPC Expert Seminar on the Future of the UN Drug Conventions**. <http://ssrn.com/abstract=2185889> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2185889>
- Room, R. (2012) **Roadmaps to reforming the UN drug conventions**, The Beckley Foundation. www.beckleyfoundation.org/Roadmaps-to-Reform.pdf

Apéndices

La regulación del cannabis

	Prohibición	Uruguay	Washington
Modelo general	Prohibición absoluta de la producción, el suministro y la posesión de cannabis para uso no médico (<i>de jure</i> ilegal)	Modelo controlado por el gobierno, similar al modelo de Borland (ver p.65) (<i>de jure</i> legal)	Empresas privadas reguladas tienen licencia para producir y suministrar cannabis (<i>de jure</i> legal)
Producción	<ul style="list-style-type: none"> No hay control de la producción, únicamente los esfuerzos policiales para erradicar o interceptar la producción ilícita. El cannabis proviene del mercado ilícito, en el que se produce sin supervisión regulatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> Un puñado de empresas privadas son contratadas por el gobierno para producir el cannabis. La producción es monitoreada por el Instituto para la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), que es operado por el gobierno y que también es responsable de otorgar las licencias. La producción se realiza en tierras estatales supervisadas tanto por seguridad privada (pagada por los productores autorizados) como pública (policía o ejército). 	<ul style="list-style-type: none"> Las licencias de producción son otorgadas por la Junta de Control de Licor del estado a individuos o compañías cuyos antecedentes hayan sido revisados y cumplan los criterios de seguridad y calidad especificados. Los productores deben proveer muestras de cannabis para análisis regulares de seguridad y potencia, mismos que serán conducidos por laboratorios independientes. Los productores no podrán tener más de tres licencias de producción y/o procesamiento. El área estatal dedicada a la producción del cannabis no puede exceder los 2 millones de pies cuadrados.

alrededor del mundo

Colorado	Holanda	España	Recomendaciones de Transform
<p>Empresas privadas reguladas tienen licencia para producir y suministrar cannabis (<i>de jure legal</i>)</p>	<p>Sistema de “café” de cannabis (<i>de facto legal</i>)</p>	<p>Clubes sociales de cannabis sin fines de lucro (<i>de facto legal</i>)</p>	<p>Modelo de mercado regulado Borland + disposición legal para el cultivo en casa y clubes sociales de cannabis regulados (<i>de jure legal</i>)</p>
<ul style="list-style-type: none"> Las licencias de producción se otorgan por la “Marijuana Enforcement Division” a individuos o compañías que pasen una revisión de perfil y cumplan con los controles de seguridad y calidad especificados. Durante el primer año, los productores y los vendedores deben ser parte de la misma compañía. Los productores deben entregar muestras de cannabis para análisis regulares de seguridad y potencia, que serán llevados a cabo por laboratorios independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay controles formales ya que la producción continúa siendo ilegal. El cannabis aún proviene del mercado ilícito sin ninguna provisión de regulación. Cierta cantidad se produce domésticamente y otra aún se importa de regiones tradicionalmente productoras. 	<ul style="list-style-type: none"> No se necesita licencia y no hay un marco regulatorio formal. Los trabajadores o voluntarios monitorean la producción bajo un código informal de conducta. 	<ul style="list-style-type: none"> Productores comerciales con licencia otorgada por una agencia de gobierno que actúa como el único comprador y abastece a los vendedores con licencia. Los productores comerciales pueden competir por licitaciones del gobierno. La agencia del gobierno también especifica la naturaleza y potencia de los productos y monitorea los controles de calidad.

	Prohibición	Uruguay	Washington
Preparación	<ul style="list-style-type: none"> • No hay restricción en las variedades de cannabis o en los productos de cannabis disponibles. • El contenido de los productos no está regulado, es desconocido y altamente variable. Los adulterantes son comunes en las resinas y también se han observado en el cannabis herbal. 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 variedades de cannabis cuentan con licencia para la producción y el abastecimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay restricciones en el rango de cepas de cannabis o en los productos con contenido de cannabis disponibles en el mercado.
Potencia	<ul style="list-style-type: none"> • No hay límites de potencia (THC) y no se provee a los usuarios información acerca de la potencia de lo que están comprando, excepto informalmente vía vendedores ilícitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno sólo otorga licencias de producción y abastecimiento de cannabis con un determinado contenido de THC y CBD. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay límites de potencia (THC) pero el embalaje debe indicar los niveles/ contenido de THC.
Precio	<ul style="list-style-type: none"> • El precio está determinado por la interacción del abastecimiento criminal con la demanda de los usuarios en un mercado no regulado. 	<ul style="list-style-type: none"> • El precio se fijará entre los 20 y los 22 pesos uruguayos por gramo tomando en cuenta un porcentaje de impuestos que servirá para cubrir los costos de funcionamiento del IRCCA y financiará una campaña nacional de educación sobre las consecuencias del uso de cannabis. 	<ul style="list-style-type: none"> • El precio de la venta al por menor es esencialmente determinado por el mercado y los impuestos.

Colorado	Holanda	España	Recomendaciones de Transform
<ul style="list-style-type: none"> No hay restricciones en el rango de cepas de cannabis o en los productos con contenido de cannabis disponibles en el mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> Un rango de productos de cannabis está legalmente disponible vía los "cafés". 	<ul style="list-style-type: none"> Principalmente está disponible en cannabis herbal, aunque también hay comestibles tinturas y otras preparaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Un rango de productos con calidad y potencia controladas (los detalles determinados por un cuerpo regulatorio del gobierno). El rango de productos inicialmente es un calco aproximado del mercado ilícito previo a la reforma. Los cambios en los rangos del mercado se introducen cuidadosamente y de manera incremental. Los controles en las preparaciones disponibles tienen como meta fomentar patrones de consumo seguros. Un rango más amplio de productos puede estar disponible vía el cultivo en casa y los clubes sociales de cannabis.
<ul style="list-style-type: none"> No hay límites de potencia (THC) pero el embalaje debe indicar los niveles/contenido de THC. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay límites de potencia en los productos vendidos. Pruebas y etiquetado informales para los productos de cannabis –en particular para los contenidos de THC. El gobierno holandés ha propuesto una prohibición a los productos de cannabis con un nivel de THC mayor al 15%, pero esto aún no se ha instrumentado. 	<ul style="list-style-type: none"> Se cultivan cepas de diversas potencias. No hay un mandato formal para realizar pruebas. 	<ul style="list-style-type: none"> Un rango de productos con diversas potencias debe estar disponible. Las decisiones respecto a la potencia de los productos para la venta al menudeo deben ser llevadas a cabo por una agencia del gobierno (ver arriba). Una demanda más especializada para productos que no estén disponibles a la venta puede cubrirse vía el cultivo en casa y los clubes sociales de cannabis.
<ul style="list-style-type: none"> El precio de la venta al por menor es esencialmente determinado por el mercado y los impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay controles de precios, aunque los precios continúan relativamente tan altos como los del mercado ilegal dados los costos de personal, impuestos, ubicación, así como por el riesgo de ser arrestados al que aún se enfrentan los productores. 	<ul style="list-style-type: none"> Los usuarios pagan cuotas de membresía en proporción a su consumo, la cuales se reinvierten en el mantenimiento del club. 	<ul style="list-style-type: none"> Los parámetros para la fijación de precios deben ser determinados por una agencia del gobierno, usando el precio como una herramienta para lograr las metas políticas fijadas previamente. Inicialmente se deben mantener los precios a niveles similares a los del mercado ilícito (o muy cerca). Precios más altos para productos más riesgosos para fomentar patrones de uso más seguros. Los cambios de precios deben ser incrementales y estar basados en un cuidadoso monitoreo de su impacto.

	Prohibición	Uruguay	Washington
Acceso según la edad	<ul style="list-style-type: none"> No hay controles de acceso según la edad: los vendedores ilícitos no aplican restricciones de edad. 	18	21
Restricciones a compradores	<ul style="list-style-type: none"> Cualquier persona puede comprar cannabis y no se fijan límites de venta. 	<ul style="list-style-type: none"> La venta de cannabis está restringida a ciudadanos uruguayos y residentes. Éstos pueden comprar sólo 40 gramos al mes (máximo 10 gramos por semana) y el volumen de venta a usuarios individuales se monitorea vía una base de datos anónima del gobierno central. Los compradores deben presentar una prescripción médica o estar registrados en la base de datos para tener acceso al cannabis. 	<ul style="list-style-type: none"> Tanto los residentes como los no residentes del estado de Washington pueden comprar hasta 1 onza de cannabis en cada transacción.
Vendedor	<ul style="list-style-type: none"> Los vendedores ilícitos no tienen ninguna obligación de cuidar a sus clientes y quizá ni siquiera saben qué contiene el cannabis que venden. 	<ul style="list-style-type: none"> Farmacéuticos calificados con licencia para comerciar cannabis, las cuales son otorgadas por el Ministerio de Salud Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Sanciones por violaciones a las condiciones de la licencia, tales como ventas a menores. Los vendedores no tienen un requerimiento formal de formación o entrenamiento.

Colorado	Holanda	España	Recomendaciones de Transform
21	18	18	<ul style="list-style-type: none"> • 18 es una edad apropiada en la mayoría de los lugares, pero la decisión debe estar basada en la cultura local y el ambiente político de cada lugar.
<ul style="list-style-type: none"> • Los residentes de Colorado pueden comprar hasta 1 onza de cannabis por transacción, los no residentes están restringidos a un cuarto de onza por transacción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los "cafés" no pueden vender más de 5 gramos por persona por día. • Algunos municipios fronterizos aplican una restricción que sólo permite el acceso a los residentes del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la mayoría de los clubes, la membresía puede obtenerse sólo vía la invitación explícita de otro miembro, o si alguien tiene una necesidad médica de cannabis. • Típicamente cada miembro tiene acceso a 2 o 3 gramos por día. 	<ul style="list-style-type: none"> • Límites para las transacciones individuales para minimizar la compra de grandes cantidades que puedan después revenderse. • Los patrones de restricción de acceso sólo para residentes o sólo para miembros pueden ser apropiados bajo ciertas circunstancias locales.
<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones para las violaciones de las condiciones de la licencia, tales como venta a menores. • Los vendedores pueden obtener una designación de "vendedor responsable" tras haber completado un programa de entrenamiento aprobado por las autoridades estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones por violaciones a las condiciones de la licencia, tales como venta a menores. • El entrenamiento formal de los vendedores no es un requisito. 	<ul style="list-style-type: none"> • El entrenamiento formal de los vendedores no es un requisito, aunque los clubes usualmente emplean personal o voluntarios con un conocimiento sustancial sobre el cannabis y su cultivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los vendedores deben estar obligados a cumplir con las condiciones de la licencia y estar sujetos a sanciones por incumplimiento como multas o pérdida de la licencia. • El entrenamiento de los vendedores al menudeo debe ser un requisito que, adicionalmente, podrá exigirse a los vendedores en puntos de consumo y venta al mayoreo.

	Prohibición	Uruguay	Washington
Puntos de venta	<ul style="list-style-type: none"> • Los vendedores ilícitos pueden vender en cualquier lugar que les resulte conveniente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los productores privados venden el cannabis al gobierno, que después lo distribuye vías las farmacias con licencia a usuarios registrados. • Las farmacias tienen permitido vender el cannabis junto con otras drogas médicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los puntos de venta sólo pueden vender cannabis y productos de cannabis. • Les está prohibida la entrada a los menores. • Las tiendas no pueden estar ubicadas dentro de un radio de 1000 pies de escuelas y otras áreas que frecuenten los niños. • Los vendedores pueden ser dueños de un máximo de 3 puntos de venta y cada uno debe estar en un condado distinto.
Impuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los ingresos fluyen, sin impuestos, directamente a vendedores ilícitos y organizaciones criminales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ingresos impositivos son utilizados para financiar el funcionamiento del IRCCA y una campaña nacional para educar al público sobre las consecuencias del uso del cannabis. 	<ul style="list-style-type: none"> • El cannabis está sujeto a un impuesto del 25% en tres etapas de la cadena de abastecimiento: cuando es vendido por el productor al procesador, cuando el procesador lo vende al distribuidor y cuando el distribuidor lo vende al consumidor. Además de esto, el cannabis tiene un impuesto estándar de ventas del 8.75%.
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> • No hay control en el mercadeo, aunque los vendedores ilícitos de cualquier forma no tienen acceso a los canales de mercadeo convencionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las formas de promoción, publicidad o patrocinio del cannabis están prohibidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No puede mostrarse ninguna forma de publicidad en un radio de 1000 pies de escuelas y tampoco están permitidas en propiedad o transporte público. • La publicidad tiene prohibido promover el exceso de consumo. • Los anaqueles y ventanas del frente de las tiendas no pueden mostrar productos de cannabis.

Colorado	Holanda	España	Recomendaciones de Transform
<ul style="list-style-type: none"> • Los puntos de venta no pueden vender otra cosa más que cannabis y productos de cannabis. • Los menores tienen prohibido entrar a las tiendas. • Durante el primer año del nuevo sistema los puntos de venta deben producir al menos el 70% de lo que venden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos locales tienen el poder de decidir si aceptan o no “cafés” en sus áreas. • Los “cafés” no están permitidos dentro de un radio de 250m de las escuelas. • Los “cafés” no tienen permitido vender alcohol y sólo pueden tener 500g de cannabis en el local en cualquier momento. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay restricciones respecto a dónde pueden establecerse los clubes. • El cannabis se distribuye en el sitio mismo, por los trabajadores del club y sólo cantidades limitadas pueden llevarse para ser consumidas fuera del sitio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles de ubicación y horarios determinados según recomendaciones del gobierno y la comunidad local. • Sólo debe venderse cannabis no alcohol ni otras drogas. Comida y bebida se permitirán en los puntos de venta y consumo.
<ul style="list-style-type: none"> • Al momento de escribir esta guía la tarifa propuesta era de 15% de impuestos por la administración tributaria y 10% de impuesto de venta. • \$40 millones al año provenientes de los impuestos se destinará a la construcción de escuelas, mientras que los impuestos de venta cubrirán los gastos del nuevo sistema regulatorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los “cafés” no pagan IVA, pero sí otros impuestos de cooperación y venta. • En 2008, los “cafés” holandeses pagaron 400 mil euros de impuestos sobre ventas que se ubicaron alrededor de los 2 mil millones de euros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los CSC pagan impuestos sobre la renta, seguridad social para sus empleados, impuestos corporativos y, en algunos casos, IVA en los productos que venden. 	<ul style="list-style-type: none"> • El modelo de fiscal se construye dentro de los controles de precio (ver arriba). • Los impuestos se determinan localmente. • Una proporción de los impuestos se puede destinar a gastos comunitarios y sociales no financiados.
<ul style="list-style-type: none"> • Campañas publicitarias que puedan llegar a los menores están prohibidas. • Los anaqueles o estanterías de cara al frente de la tienda con productos de cannabis están prohibidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los “cafés” no tienen permitido hacerse publicidad. • Está prohibido que los anuncios a la calle hagan referencia explícita al cannabis, aunque las palabras “coffee shop” están permitidas y las imágenes Rastafari y las hojas de cannabis los hacen fácilmente inidentificables. • Los menús de productos están generalmente debajo del mostrador para evitar un efecto promocional. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se permite la publicidad de los productos o los propios clubes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición <i>a priori</i> de todas las formas de promoción, de acuerdo a las directrices emitidas por la OMS en materia de tabaco.

	Prohibición	Uruguay	Washington
Conducir	<ul style="list-style-type: none"> Conducir bajo la influencia del cannabis es ilegal en todas las jurisdicciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe un límite de 5ng/ml THC, por lo que cualquiera que sea detenido conduciendo con concentraciones superiores a este límite es encontrado culpable de conducir bajo la influencia del cannabis. 	<ul style="list-style-type: none"> Si un conductor excede el límite de 5ng/ml de THC en sangre se permite la suposición de que se conduce bajo la influencia del cannabis. El límite, por lo tanto, actúa esencialmente como una guía, fomentando que los jurados condenen a los conductores que lo excedan, en lugar de automáticamente imponer una sanción.
Cultivo en casa	<ul style="list-style-type: none"> El cultivo en casa es ilegal aunque en algunas jurisdicciones en tolerado como parte del esquema de despenalización. 	<ul style="list-style-type: none"> El cultivo en casa de hasta seis plantas está permitido y la producción resultante no puede exceder los 480 gramos anuales. De manera alternativa, los residentes pueden juntar sus plantas en un club de cannabis que podrán cosechar hasta 99 plantas cada uno y contar con no más de 45 miembros registrados. Los excedentes de los clubes deberán ser registrados y, en su caso, reportados y entregados al IRCCA. 	<ul style="list-style-type: none"> El cultivo en casa está prohibido.

Colorado	Holanda	España	Recomendaciones de Transform
<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas basadas en la discapacidad, con sanciones que incluyen la suspensión de la licencia (por hasta 5 años), multas y encarcelamiento (variable dependiendo de si hay heridas físicas involucradas). • Límites diferentes para diferentes drogas aún deben establecerse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas basadas en la discapacidad, con sanciones que incluyen la suspensión de la licencia (por hasta 5 años), multas y encarcelamiento (variable dependiendo de si hay heridas físicas involucradas). Límites diferentes para diferentes drogas aún deben establecerse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas basadas en la discapacidad, con un rango de sanciones criminales y administrativas que potencialmente pueden imponerse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un mensaje claro de que conducir bajo la influencia del cannabis es peligroso e ilegal. • Estándar basado en los efectos con sanciones basadas en resultados de pruebas de sobriedad. • Análisis de sangre para probar el uso reciente una vez que la causa probable haya sido establecida. • Umbrales para los niveles de THC en la sangre sujetos a revisión según emerjan nuevas evidencias.
<ul style="list-style-type: none"> • Los residentes pueden cultivar hasta 6 plantas para el uso personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • El cultivo de hasta 5 plantas de cannabis es considerado "una prioridad baja de prosecución". 	<ul style="list-style-type: none"> • El cultivo de hasta 2 plantas de cannabis está permitido. 	<ul style="list-style-type: none"> • El cultivo en casa debe permitirse para adultos bajo ciertos parámetros. • La meta es proteger a los menores y prevenir ventas secundarias con fines de lucro. • Provisiones para que los clubes sociales de cannabis operen bajo la regulación formal. Controles similares a las directrices informales de los CSC de España.

Apéndice 2

Más información y contactos

Transform está a su disposición para apoyar e informar el debate público o la elaboración de políticas orientadas al establecimiento de sistemas de regulación legal del cannabis y otros temas asociados a la reforma de la política de drogas. Por favor, póngase en contacto con nuestra oficina de Reino Unido.

Correo electrónico	info@tdpf.org.uk
Sitio web	http://www.tdpf.org.uk
Tel	+441173250295
Dirección	9-10 King Street, Bristol, UK, BS1 4EQ

Transform también tiene una oficina en la Ciudad de México, como parte de una iniciativa conjunta con México Unido Contra la Delincuencia para la reforma de la política de drogas en América Latina.

Correo electrónico	lisa@muكد.org.mx o aram@muكد.org.mx
Tel	+525555156759
Dirección	Emerson 243, Piso 7 Col. Chapultepec Morales Deleg. Miguel Hidalgo C.P. 11570 México D.F

Otras organizaciones de utilidad

Hay muchas organizaciones que trabajan en el campo de la reforma de la política de drogas y cuyos recursos y publicaciones podrían resultarle de interés. A continuación se presentan algunas de las que cuentan con especial experiencia en las cuestiones relacionadas con la política del cannabis.

American Civil Liberties Union – Washington State

www.aclu-wa.org/initiative-502

Una de las organizaciones clave que apoyó la reforma de las leyes del cannabis en el estado de Washington.

The Beckley Foundation

www.beckleyfoundation.org/category/policy/

Organización dedicada al estudio y defensa de la reforma de las leyes de drogas – incluyendo importantes recursos bibliográficos sobre política de cannabis.

Cupihd

www.cupihd.org

Organización mexicana de política de drogas con conocimiento especializado en cannabis.

Drug Policy Alliance

www.drugpolicy.org

Organización basada en Estados Unidos involucrada en todos los procesos de reforma de cannabis en la Unión Americana.

Comisión Global sobre Política de Drogas

www.globalcommissionondrugs.org

Comisión de alto nivel conformada por expresidentes y otras personalidades que produce reportes de interés y campañas de sensibilización sobre la reforma de las políticas y leyes de drogas.

International Drug Policy Consortium

www.idpc.net

Red global de incidencia y debate sobre la reforma de la política de drogas con extensos recursos bibliográficos.

Marijuana Policy Project

<http://www.mpp.org>

Defensores de la reforma en materia de cannabis basados en Estados Unidos.

National Organisation for the Reform of Marijuana Laws (NORML)

www.norml.org

Defensores de la reforma en materia de cannabis basados en Estados Unidos.

Open Society Foundations – Programa Global de Política de Drogas

www.opensocietyfoundations.org/about/programs/global-drug-policy-program

Apoyo central para una red de ONG trabajando a favor de la reforma de la política de drogas.

RAND – Drug Policy Research Center

www.rand.org/multi/dprc

Centro de pensamiento académico basado en Estados Unidos que hace importantes investigaciones sobre cannabis.

Regulación Responsable – Uruguay

www.regulacionresponsable.org.uy

Organización a cargo de las campañas de sensibilización sobre la reforma de cannabis en Uruguay.

Release

www.release.org.uk

Centro experto en leyes de drogas basado en el Reino Unido.

Sensible Colorado

www.sensiblecolorado.org

Organización de incidencia política a favor de la reforma de cannabis en Colorado.

Transnational Institute – Programa Drogas y Democracia

www.druglawreform.info

Centro de pensamiento experto en la reforma de la política de drogas internacional con extensos recursos bibliográficos.

Reconocimientos

Este libro fue escrito por

Steve Rolles y
George Murkin

Colaboró como editor

Martin Powell

Material adicional y apoyo
editorial por

Danny Kushlick y
Writers Ltd.
www.writerscopywriting.com

Traducido al español por
Guiomar Acevedo

Editores de la versión en español
Lisa Sánchez y **Aram Barra**

Diseño

Tim Barnes
chicken 
www.herechickychicky.com

Los puntos de vista expresados en esta guía son de los autores y Transform Drug Policy Foundation y no necesariamente de los colaboradores o financiadores de Transform.

Derechos reservados 2014
Transform Drug Policy Foundation

ISBN 978-0-9556428-7-6

Esta guía está publicada bajo la licencia Creative Commons "Atribución para fines no comerciales". Puede ser reproducida en su totalidad o parcialmente de manera gratuita y sin permiso de los autores para fines no comerciales en el entendido de que tanto los autores como Transform Drug Policy Foundation (TDPF) sean debidamente citados y los enlaces al sitio web sean proporcionados www.tdpf.org.uk.

Véase: www.creativecommons.org/about/licenses/

Contribuyeron

Asimismo, reconocemos y damos las gracias a las muchas personas que han contribuido a la realización de esta publicación a través de la participación en talleres y/o de los procesos de revisión de pares emprendidos durante el año 2013. Mencionamos especialmente a: **Paul Armentano** (NORML)
Aram Barra (Transform/MUCD),
Damon Barrett (HRI)
Dave Bewley-Taylor (IDPC)
Paul Birch

Tom Blickman (TNI)

Julio Calzada

John Collins (LSE)

Niamh Eastwood (Release)

Suzi Gage

Rupert George (Release)

Dale Gieringer (NORML)

Ben Goldacre

Roger Goodman

Mark Haden (HOBC)

Amanda Harper (Transform)

Jorge Hernández Tinajero (Cupihd)

Hannah Hetzer (DPA)

Alison Holcomb (ACLU)

Mike Jay (Transform)

Martin Jelsma (TNI)

Beau Kilmer (RAND)

Rick Lines (HRI)

Phillipe Lucas

Donald MacPherson (CDPC)

John Marks

Ethan Nadelmann (DPA)

Prof. David Nutt

Lucy Platt

Caroline Pringle (Transform)

Lisa Sanchez (Transform/MUCD)

Jane Slater (Transform)

Shaleen Title (LEAP)

Tamar Todd (DPA)

Brian Vincente (Sensible Colorado)

Dan Werb (ICSDP)

Sara Williams

(New Zealand Drug Foundation)

Gracias

a los auspiciadores

Open Society Foundations Latin America Programme

Fundación Azteca

J P Getty Jnr Charitable Trust

The Esmée Fairbairn Foundation

The Linnet Trust

Glass House Trust

New Zealand Drug Foundation

Ken Aylmer

Henry Hoare

Paul Birch

y **Kate Francis** entre otros.

Agradecimientos especiales a

John Adams

Chris Blackmore

Frederik Brysse

Adam Corlett

Helen Watson Cox

Penny FitzLyon

Michael Hoskin

Georgina Hughes

William Humbert

Alex Hunter

Dr Grant Lewison

Gareth Main

Charles Manton

John Masters

Martin Pickersgill

Martin Powell

Jason Reed

Mary Rendall

Nicholas Rochford

Ian Sherwood

Chris Stevens

Henry Stewart

Prof. Harry Sumnall y todas aquellas personas que desearon permanecer anónimas.

Para más información por favor contacte a: Transform Drug Policy Foundation (Reino Unido) al +44(0)1173250295 o al correo info@tdpf.org.uk

“Con esta nueva guía, Transform continúa a la vanguardia de la reforma de la política de drogas. Este trabajo pone a la ideología de lado, centrándose en la práctica esencial de desarrollar un marco regulatorio viable para el cannabis como una alternativa al fallido modelo de prohibición.”

Representante **Roger Goodman**, Presidente del Comité de Seguridad Pública de la Cámara de Representantes del estado de Washington, E.U.

Cómo regular el **Cannabis**: Una Guía Práctica

La presente es una guía sobre cómo establecer la regulación legal de los mercados de cannabis para usos no médicos. Está dirigida a tomadoras y tomadores de decisión, responsables políticos, defensores de la reforma de política de drogas y comunidades afectadas alrededor del mundo que están presenciando cómo cambia la pregunta de “¿Debemos mantener la prohibición del cannabis?” a “¿Cómo funcionaría la regulación legal?”

Hace unos años este libro habría sido en gran medida teórico. Ahora, sin embargo, el debate sobre la regulación del cannabis se ha movido de manera decisiva en la corriente política, y ciudades, estados e incluso países están considerando, desarrollando o instrumentando una gama de modelos de regulación de mercados para el uso no medicinal de cannabis. De este modo, el presente libro se basa en la evidencia disponible, no sólo a partir de décadas de experiencia en la regulación de alcohol, tabaco y medicamentos farmacéuticos, sino también en la experiencia recogida por los “clubes sociales de cannabis” en España, las empresas comerciales de cannabis en Estados Unidos y Holanda, así como en el sistema de regulación responsable de Uruguay.

Este libro pretende guiar a todos aquellos interesados en la política de drogas, especialmente de cannabis, a través de los desafíos prácticos más importantes a considerar durante el diseño y la instrumentación de políticas de regulación que busquen contribuir al desarrollo de un mundo sano y más seguro en el que todos queremos vivir.

“El enfoque tradicional no ha funcionado. Alguien tenía que ser el primero [en regular legalmente el mercado del cannabis para usos no médicos].”

José Mujica, Presidente de Uruguay, 2013

“Esta guía es una lectura esencial para las y los responsables políticos en todo el mundo que saben que la prohibición del cannabis ha fracasado. En completo detalle, el libro explora la experiencia pragmática y los enfoques basados en evidencia para regular la droga ilícita más ampliamente utilizada en el mundo.”

Professor **David Nutt**

Presidente del Comité Científico Independiente sobre Drogas

TRANSFORM
Getting drugs under control



ISBN 978-0-9556428-7-6



US\$15 | Mex\$195