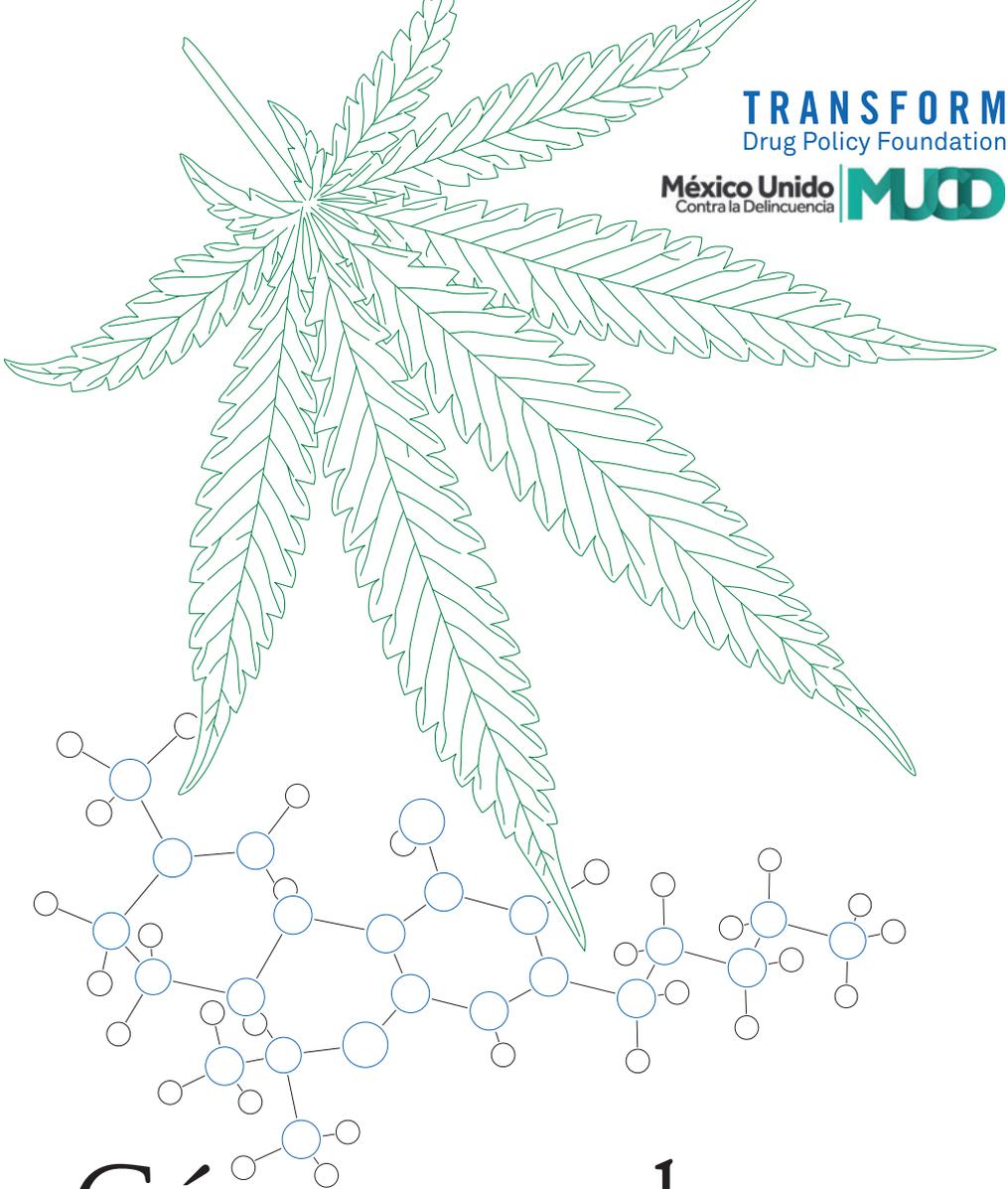


**TRANSFORM**  
Drug Policy Foundation

México Unido  
Contra la Delincuencia **MUD**



# Cómo regular el Cannabis

Una guía práctica

**TERCERA EDICIÓN**  
REVISADA Y EXPANDIDA

Cómo regular  
**el Cannabis**  
Una guía práctica

# Cómo regular el **Cannabis**

Una guía práctica

**TERCERA EDICIÓN**  
REVISADA Y EXPANDIDA

## México Unido Contra la Delincuencia

(MUCD) es una organización que trabaja por lograr un México más seguro, más justo y en paz. Como parte de sus acciones para lograr este objetivo, y revertir así los daños causados por la prohibición de las drogas y el “combate frontal” a su tráfico ilícito, MUCD se planteó impulsar la adopción de abordajes integrales a este fenómeno, en los que prevalezcan la salud pública, la reducción de riesgos y daños, el desarrollo sustentable y los derechos humanos.

Gracias a este esfuerzo, hoy en día lideramos el movimiento reformista en México y las Américas, donde hemos impulsado importantes cambios, particularmente en materia de regulación legal de cannabis. Sabemos que aún queda mucho por hacer y que, para reorientar la política de seguridad de nuestros países y acercarla a la gente, es necesario seguir construyendo alternativas.

Por ello, seguiremos facilitando debate público, orientando el trabajo político y legislativo, documentando evidencia y emprendiendo litigios estratégicos en la materia.

Más información:

[www.mucd.org.mx](http://www.mucd.org.mx)

 MUCD1  @MUCD

México Unido Contra la Delincuencia, A.C.

Gobernador José Guadalupe

Covarrubias 78, interior 101

Colonia San Miguel Chapultepec

Miguel Hidalgo, Ciudad de México, C.P. 11850

**México Unido**  
Contra la Delincuencia 

## Transform Drug Policy Foundation

Nuestra visión es la de un mundo en el cual la regulación de las drogas promueva la salud, proteja a los más vulnerables y priorice la seguridad.

Para alcanzarlo, trabajamos educando al público y a los responsables políticos sobre lo que es una regulación eficiente; desarrollamos y promovemos alternativas a la prohibición; damos la palabra a quienes han sido directamente afectados y afectadas por los fracasos de la política contra las drogas; y brindamos apoyo a los responsables políticos y legislativos en sus esfuerzos por impulsar cambios positivos.

El sistema prohibicionista actual perjudica a todos y a todas. Por esta razón creemos que las drogas que actualmente están prohibidas deberían ser legalmente reguladas a través de un sistema de licencias basado en los riesgos.

Además de nuestro objetivo a largo plazo, trabajamos activamente en apoyar cambios pragmáticos que hoy pueden salvar vidas. Estos cambios incluyen planes de descriminalización y desviación de la policía y la creación de centros para la prevención de sobredosis y para el análisis de drogas.

La política contra las drogas perjudica a toda la sociedad. A través de nuestra campaña Anyone's Child brindamos oportunidades para escuchar a las personas que fueron personalmente perjudicadas por los errores de la política contra las drogas.

Más información:

[www.transformdrugs.org](http://www.transformdrugs.org) [@transformdrugs](https://twitter.com/transformdrugs)

[www.anyoneschild.org](http://www.anyoneschild.org) [@anyoneschild](https://twitter.com/anyoneschild)

**TRANSFORM**  
Drug Policy Foundation

Transform Drug Policy Foundation  
es una organización benéfica  
registrada en el Reino Unido (n.º 1100518)  
y una sociedad limitada (n.º 4862177)

# Índice

## Introducción

15

### Sección 1

#### Fundamentos

19

- Contexto político 19
- Objetivos y principios de una regulación eficaz del cannabis 25
- ¿Como sabemos que las regulaciones están adaptadas a los objetivos? 26
- Una gama de opciones políticas disponibles 33
- La regulación legal de los mercados del cannabis: lo que es y lo que no es 36
- Resumen de los modelos de regulación de cannabis 38
- Aprendiendo de los éxitos y los fracasos de la regulación del alcohol y el tabaco 47
- Alcanzar el equilibrio adecuado 50
- Avanzar con lo que sabemos, y con lo que no sabemos 58
- Conclusiones y recomendaciones clave 59

### Sección 2

#### Los detalles prácticos de la regulación

65

- a Producción 65
  - Resumen 65
  - Licencias 70
  - El 'Modelo regulado de mercado' Borland 75
  - Control de calidad 76
  - Sustentabilidad medioambiental 81
  - Seguridad 83
  - Límites de producción 86
  - Producción a más pequeña escala 89
  - Los clubes sociales de cannabis de España 89
  - Cultivo en casa 94
  - El comercio global de cannabis y el desarrollo internacional 100
- b Precios 109
  - Resumen 109
  - Control de los precios 111
  - Impacto del precio del cannabis legal sobre el mercado ilegal 117
  - Precio del cannabis en los mercados legal e ilegal de Canadá 118
  - Efectos de desvío de los cambios de precios relativos 122
- c Impuestos 125
  - Resumen 125
  - Opciones de impuestos 127
  - Encauzar las ganancias fiscales 139

d	Preparación (y método de consumo)	141	h	Compradores	223
	• Resumen	141		• Resumen	223
	• Preparaciones	143		• Restricción de la edad sobre la venta	225
	• Métodos de consumo	146		• Prevenir las ventas a menores	227
	• Innovación	155		• Las limitaciones de los controles de edad	229
	• Recomendaciones	157		• Racionamiento de las ventas	230
	• Cómo regular los vaporizadores tipo cigarro electrónico	166		• Licencias de compras/sistemas de membresía	232
	• Estándares para líquidos/aceites	167		• Sitios permitidos para el consumo	236
	• Estándares de los dispositivos para vaporizar	169	i	Puntos de venta	240
e	Fuerza/potencia	171		• Resumen	240
	• Resumen	171		• Ubicación y densidad de puntos de venta	242
	• Recomendaciones	178		• Apariencia y señalización	244
	• Establecer una unidad estandarizada de THC	179		• Horas de apertura	247
f	Empaque	187		• Venta de otras drogas	248
	• Resumen	187		• Responsabilidad de la supervisión reglamentaria	249
	• Embalaje a prueba de niños	188	j	Mercadeo	251
	• Medidas contra la alteración	191		• Resumen	251
	• Información en el embalaje y diseño del embalaje	191		• Lecciones de la regulación del mercadeo de tabaco	254
	• Información en el embalaje	196		• Lecciones de la regulación del mercadeo de alcohol	256
g	Vendedores	198		• El artículo 13 del Convenio Marco para el Control del Tabaco: un modelo para el cannabis	257
	• Resumen	198		• Restricciones legales o políticas de los controles de mercadeo	257
	• Promover el acceso al mercado	200		• La regulación de la publicidad, promoción y el patrocinio del cannabis (CAPS) en el mundo	259
	• Determinar el impacto desproporcionado	203	k	Instituciones para regular el mercado de cannabis	263
	• Políticas equitativas de licencias	208		• Resumen	263
	• Eliminar las barreras regulatorias	212		• Internacional	264
	• Apoyos económicos	213		• Gobierno nacional	266
	• Capacitación y asistencia técnica	215		• Gobierno local/municipal	269
	• Requisitos de los vendedores	216			
	• Capacitación de servicio socialmente responsable	217			
	• Vendedores en línea	220			



# Introducción

Esta es la tercera edición de nuestra guía para la regulación de los mercados legales del cannabis no medicinal. Está dirigida a los responsables políticos y a las personas defensoras de la reforma, así como a las poblaciones afectadas de todo el mundo que están viendo cómo la regulación legal del cannabis se mueve desde los márgenes para volverse un tema político recurrente. Ya no se trata solamente de preguntar: “¿Deberíamos de mantener la prohibición?” o “¿Cómo funcionaría la legalización en la práctica?”, sino también “¿Qué hemos aprendido hasta ahora de la lucha por la legalización?”

Transform publicó por primera vez *Cómo regular el cannabis: una guía práctica* en el año 2013, poco tiempo después de que los estados de Colorado y Washington presentaran iniciativas estatales de legalización del cannabis, y poco tiempo después de que comenzara la venta autorizada. Desde entonces ha habido cambios significativos en el ámbito de la regulación. Además de un número creciente de iniciativas de legalización a nivel estatal en los Estados Unidos —que ahora pueden contarse por decenas— hemos visto movimiento en las legislaciones nacionales de países como Uruguay, Canadá y México. Observamos también que un cierto número de estados se encuentran en este proceso, incluyendo Luxemburgo, Suiza, Alemania, Israel, Sudáfrica y varios países del Caribe. Transform ha estado presente desde el inicio junto con su organización socia México Unido Contra la Delincuencia, fungiendo como consultante para el Gobierno de Uruguay en su modelo de regulación de cannabis. Además de esto, Transform ha colaborado como consultante con otros gobiernos y jurisdicciones, incluyendo Canadá y Luxemburgo.

La regulación del cannabis ya no es una cuestión hipotética, y el reto ya no consiste en comprobar que existen marcos legislativos funcionales; su regulación ha sido implementada de varias maneras con resultados diversos. En cambio, el reto de hoy es sacar provecho de los casos más exitosos, aprender de experiencias pasadas, y defender la optimización de modelos regulatorios que tengan como finalidad proteger al público, reducir los daños y promover la justicia social. Las reformas siguen acelerándose. En muy poco tiempo habrá más de quinientos millones de personas viviendo en jurisdicciones en las cuales el cannabis está legalizado. Las lecciones que nos pueden brindar estas legalizaciones atraviesan esta tercera edición revisada y expandida.

Las primeras experiencias de legislación del cannabis revelaron cuestiones de justicia social y racial. En los Estados Unidos, proyectos incipientes de equidad social han luchado por promover el acceso al mercado para las comunidades que han sido intensamente afectadas por la guerra contra las drogas, con resultados más o menos satisfactorios. Por otro lado, también se ha señalado la cuestión de la eliminación de los antecedentes penales. Ambas cuestiones se abordan con detalle en esta edición (en la **Sección 2g**: Vendedores; y en el **Sección 3a** Antecedentes penales) mediante una comparación de las estrategias implementadas en las diversas jurisdicciones y analizando las mejores prácticas para quienes buscan hacer avanzar la regulación del cannabis.

Un asunto relacionado que requiere de atención urgente es la captura corporativa (que se aborda ahora en un capítulo aparte, **Sección 3b**). Si no se llevan a cabo acciones positivas desde el inicio existe un riesgo real de que los beneficios de la legalización del cannabis no lleguen hasta las personas más perjudicadas por la prohibición, y de hecho se volverán a crear las peligrosas dinámicas de mercado que se generaron con el alcohol y el tabaco. Sin embargo, esto no tiene porqué ser así. Esta guía señala claramente cuáles son las trampas que hay que evitar y las medidas que deben ser tomadas para construir un marco regulatorio que realmente promueva la salud pública y la justicia social.

Transform elaboró esta guía en colaboración con sus colegas del ámbito internacional para ayudar a las personas comprometidas con la legislación del cannabis a enfrentar los retos prácticos clave que supone desarrollar e implementar una estrategia eficaz de regulación. Más que un modelo para todos los casos, esta guía propone recomendaciones flexibles y generales para quienes estén luchando por la regulación del cannabis, con el fin de apoyarlos en el desarrollo de una estrategia adaptada a sus circunstancias locales. La finalidad es construir un mundo en el cual la legislación de las drogas promueva la salud, proteja a los más vulnerables y priorice la seguridad.

- La **sección 1** proporciona la **base conceptual** para un enfoque normativo
- La **sección 2** aborda **los detalles sobre las formas de regular** los distintos aspectos de un mercado de cannabis, incluyendo los desafíos clave y las recomendaciones generales basadas en mejores prácticas.
- La **sección 3** se centra en los **aspectos específicos relacionados con el cannabis**, los cuales se relacionan estrechamente con cuestiones más amplias de regulación de mercado a nivel nacional e internacional.

## Sección 1

# Fundamentos

---

### Contexto político

---

El debate en torno a la legislación y regulación del cannabis existe desde que la sustancia se prohibió por primera vez. Sin embargo, este proceso parece finalmente estar llegando a término. El apoyo a la tendencia punitiva prohibicionista ha ido menguando rápidamente, mientras que a nivel global la pugna por una reforma pragmática ha superado un punto de inflexión en la opinión pública y la política dominante en general. Desde la primera publicación de este libro en el año 2013, Uruguay, Canadá, México y 15 estados de EE.UU. han transitado hacia una regulación legal del cannabis, y en cada continente son inminentes los desarrollos adicionales. A medida que desde más partes del mundo se buscan reformas a las legislaciones que rigen los estupefacientes, este libro brinda una guía importante respecto a cómo regular el cannabis, protegiendo al mismo tiempo la salud pública y promoviendo la justicia social.

El cannabis es la droga ilegal más consumida en el mundo. La estimación probablemente conservadora de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) es que cada año la consumen 192 millones de personas en el mundo.<sup>1</sup> El gasto de los minoristas en esta droga está valorado

---

<sup>1</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2020) World Drug Report 2020. <https://wdr.unodc.org/wdr2020/>

entre 40 000 y 120 000 millones de euros.<sup>2</sup> Por muchos años ha generado un ingreso lucrativo y libre de impuestos para los proveedores no regulados y los grupos delictivos en el mercado clandestino. Debido a la tendencia a regular los mercados nacionales, una parte de este ingreso ha sido reencauzado hacia los gobiernos y hacia los proveedores y vendedores autorizados.

Hace casi un siglo, el cannabis, junto con otras drogas, fue identificado como un “mal”, una amenaza que debía ser combatida en una guerra victoriosa que erradicaría por completo el uso no medicinal de estas drogas. La experiencia de los últimos 50 años demuestra que las políticas de prohibición no han alcanzado las metas declaradas, ni lo harán.<sup>3</sup> Peor aún, como lo admite la misma UNODC, estas políticas generan una serie de “consecuencias involuntarias” desastrosas.<sup>4</sup> En vista de lo bien documentadas que se encuentran estas consecuencias, ya no deberían llamarse “involuntarias”, sino que son, simplemente, las inevitables consecuencias negativas de la prohibición. Efectivamente, el propio análisis de la UNODC demuestra que es el control de las drogas en sí mismo el responsable definitivo de la mayoría de los daños relacionados con las drogas, incluyendo la creación de la oportunidad financiera que permite al crimen organizado transnacional competir con los Estados por el poder en el mundo entero.

Sin embargo, en vez de concentrarse en reducir el daño a los individuos y a la sociedad, el objetivo ha sido el combate a las dos “amenazas” visibles, es decir la de las drogas y la de quienes las proveen. Esto ha ido acompañado de un repliegue hacia una retórica mayormente autorreferencial y autojustificante, la cual dificulta la evaluación, la revisión y el debate relevante, mientras que coloca a quienes pugnan por un cambio en la posición de los “pro-drogas”. El

resultado es un contexto en el cual las políticas de los niveles más altos ignoran sistemáticamente el pensamiento crítico científico y las normas de salud y de política social.

La gravedad de este fracaso ha sido descrita y detalla en centenares de reportes independientes y objetivos elaborados por comités gubernamentales, por académicos y por organizaciones no gubernamentales en el mundo entero, a lo largo de varias décadas.<sup>5</sup>

No es el objetivo de esta guía explorar este corpus crítico, aunque se encuentra inevitablemente relacionado con gran parte de este análisis, porque muchos de los riesgos y daños actuales ligados al cannabis y a los mercados del cannabis son directa o indirectamente el resultado de la prohibición. Además de los daños asociados con la criminalización masiva de las personas que consumen cannabis y de los agentes de los niveles primarios de los mercados de cannabis, la ausencia de regularización del mercado debida al modelo prohibicionista maximiza los riesgos asociados con el consumo de cannabis y, por ende, deja el control del mercado en las manos de empresarios no regulados y de grupos criminales.

Esta guía parte de la premisa de que la prohibición no sólo ha fracasado, pero también de que, al menos en lo que concierne el cannabis, este punto de vista está siendo cada vez más consensual. Consecuentemente, el debate se ha ido desplazando más allá de la cuestión de si la prohibición es buena idea o de si se podría ajustar o modificar para que funcione. La realidad es que la política en torno al cannabis y las leyes que lo rigen están siendo activamente

<sup>5</sup> Algunos ejemplos incluyen: International Drug Policy Consortium (IDPC) (2018) Taking stock: A decade of drug policy — A civil society shadow report. [idpc.net/publications/2018/10/taking-stock-a-decade-of-drug-policy-a-civil-society-shadow-report](https://www.idpc.net/publications/2018/10/taking-stock-a-decade-of-drug-policy-a-civil-society-shadow-report); Reuter, P y Trautmann, F. (eds) (2009) A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007, European Commission. [www.tni.org/files/publication-downloads/global-illicit-markets-short.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/global-illicit-markets-short.pdf); United Nations Development Programme (2015) Addressing the Development Dimensions of Drug Policy. [www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html); UN system coordination Task Team on the Implementation of the UN System Common Position on drug-related matters (2019) What we have learned over the last ten years: A summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters. [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN\\_Entities/What\\_we\\_have\\_learned\\_over\\_the\\_last\\_ten\\_years\\_-\\_14\\_March\\_2019\\_-\\_w\\_signature.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN_Entities/What_we_have_learned_over_the_last_ten_years_-_14_March_2019_-_w_signature.pdf); Transform Drug Policy Foundation (2016) The Alternative World Drug Report, 2nd edition. [transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/AWDR-2nd-edition.pdf](https://www.transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/AWDR-2nd-edition.pdf); Véase también el estudio de la Global Commission On Drug Policy. Los reportes son accesibles: [www.globalcommissionondrugs.org/reports](https://www.globalcommissionondrugs.org/reports).

<sup>2</sup> 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](https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR711.html).

<sup>3</sup> 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](https://www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full).

<sup>4</sup> Véase: UNODC (2008) 2008 World Drug Report, p.212. [www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](https://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. <https://transformdrugs.org/product/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition/>; Reuter, P.(2009) The unintended consequences of drug policies, RAND Europe, prepared for the European Commission. [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2009/RAND\\_TR706.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2009/RAND_TR706.pdf).

reconsideradas en el debate público, mediático y político en muchas partes del mundo y que se están llevando a cabo verdaderas reformas en el tema. Prácticamente sin excepción, estas reformas se han alejado de modelos de “guerra contra las drogas” hacia estrategias menos punitivas respecto a las personas que consumen cannabis, con mayor énfasis en intervenciones de salud pública, de justicia social y de derechos humanos, y, ahora, hacia una exploración concienzuda de la regulación de su producción y disponibilidad.

Además de Canadá, Uruguay, México y los 15 estados de EE.UU. que han legalizado el uso no medicinal del cannabis en la última década, muchos gobiernos se encuentran también en el proceso de desarrollar regulaciones para la venta legal, incluyendo Luxemburgo, Israel, Sudáfrica, y varios gobiernos del Caribe. Treinta y cinco estados de EE.UU. han desarrollado algún tipo de marco legal para el cannabis medicinal, mientras que la legislación propuesta a nivel federal conllevaría la descriminalización y la completa desclasificación del cannabis, permitiendo una regulación total desde el Estado.<sup>6</sup> Todo esto es parte de un movimiento más amplio de reforma progresiva del cannabis que en los últimos años ha propuesto la eliminación de las sanciones penales por posesión personal de cannabis a nivel nacional en 25 países del mundo, dentro de la cual muchos gobiernos también toleran algunas formas de adquisición informal a través de clubes sociales y cultivos caseros (véase **Sección 2a**).<sup>7</sup> También se han desarrollado iniciativas municipales y estatales, incluyendo suministro tolerado en Copenhague y más de 20 municipios de los Países Bajos, entre otros.<sup>8</sup>

Está claro que la situación está evolucionando muy rápidamente, y los responsables políticos tendrán que evaluar e incorporar las lecciones aprendidas. Es vital que nuevas regulaciones tomen

nota de los éxitos y los fracasos en los EE.UU., Canadá, Uruguay, México y otras partes, y la sociedad civil juega un papel importante en identificar y pormenorizar las buenas prácticas a medida que se despliegan. También se han discutido reformas más globales a nivel internacional a medida que otras naciones, particularmente en Latinoamérica, hacen un llamado a estrategias alternativas a la simple prohibición de todas las drogas. En una declaración conjunta hecha en la Asamblea General de la ONU en 2012, los presidentes de Guatemala, Colombia y México hicieron un llamado formal a que la ONU revisara el sistema de control de drogas actual y “analice todas las opciones posibles, incluyendo medidas regulatorias y de mercado”. A consecuencia de este llamado, la ONU organizó una Sesión Especial de la Asamblea General en abril de 2016 para emitir respuestas “al problema mundial de las drogas”. El Secretario General de la ONU apoyó este proceso, instigando a los miembros a “utilizar estas oportunidades para llevar a cabo un debate amplio y abierto en el que se consideren todas las opciones.”<sup>9</sup> Aunque en esta ocasión no se logró que el sistema internacional de control de drogas respondiera a las demandas de reforma por parte de los Estados miembros, nueve Estados miembros pugnaron por la regulación en la Asamblea General, y el tema dominó la mayoría de las discusiones satélites.

Este cambio de política desde altos niveles se reflejó asimismo en el innovador reporte entregado por la Organización de Estados Americanos en 2013, el cual recomendaba la descriminalización de la posesión y el uso personal de drogas, comentando acerca de la cuestión de la legislación de cannabis que “tarde o temprano deberán tomarse decisiones en estos aspectos”.<sup>10</sup> De manera más importante, se detallaron los pasos de una ruta plausible por la cual se podría explorar la regulación a nivel nacional y al nivel de la ONU<sup>11</sup> (véase **el cannabis y las convenciones de la ONU sobre estupefacientes, Sección 3g**).

6 Congreso de los EE.UU. (2019-2020) H.R.3884 - MORE Act of 2020. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884>

7 Talking Drugs, Release, International Drug Policy Consortium and Accountability International (2020) Drug Decriminalisation Across the World. <https://www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation>

8 Blickman, T. (2020) Cannabis policy reform in Europe, Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/briefing/cannabis-policy-reform-europe>; Stanners, P., (2013) Life after cannabis prohibition: The city announces its ambitions, *Copenhagen Post*, 15th March. <https://cphpost.dk/?p=9247>; de Graaf, P.(2013) Burgemeesters werken aan manifest voor legalisering wietteelt, *Volkskrant.nl*. <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3565577/2013/12/20/Burgemeestersmanifest-voorlegalisering-wietteelt.dhtml>

9 United Nations (2013), Secretary-General's remarks at special event on the International Day Against Drug Abuse and Illicit Trafficking New York, 26th June. [www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935](http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935).

10 Organización de los Estados Americanos (2013) The Drug Problem in the Americas, p.104. [www.oas.org/documents/eng/press/Introduction\\_and\\_Analytical\\_Report.pdf](http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf)

11 véase nota anterior

En 2019, la Organización Mundial de la Salud (WHO por sus siglas en inglés) recomendó que se desclasificara el cannabis de la lista IV de la convención sobre estupefacientes de 1961. Si bien este acto no afectaría el control internacional del cannabis con fines no medicinales, serviría para confirmar sus cada vez más reconocidas propiedades medicinales. Sin embargo, la situación política del cannabis a nivel internacional se percibía como volátil, y el marco jurídico internacional que regula su control como vulnerable, tanto así que la Comisión de Estupefacientes (CND por sus siglas en inglés) de la ONU votó dos veces la postergación de la desclasificación, posponiendo así lo inevitable.<sup>12</sup> Claramente existía el temor de que un cambio, incluso tan menor y simbólico, tendría consecuencias importantes sobre la destartada estructura del control internacional de estupefacientes. El voto tuvo finalmente lugar en diciembre de 2020, y la CND votó la eliminación del cannabis de la lista IV (para más discusiones sobre las convenciones de las Naciones Unidas, véase [Sección 3g](#)).<sup>13</sup>

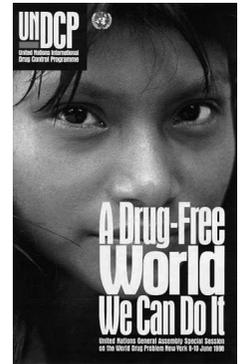
Esta guía es necesaria no sólo porque el debate en torno a la legislación y la regulación se ha movido de los márgenes hacia el centro de la política, sino que ahora también se ha desplazado de la teoría a la realidad. A su vez, las realidades de la regulación del cannabis en la práctica brindan una base de hechos instructivos de los cuales debemos aprender; nos dan una guía esencial y trazan las buenas prácticas de cómo el cannabis puede ser regulado de la manera más eficaz; demuestran, además, en qué partes el desarrollo de la regulación puede fallar o ser insuficiente. Nosotros, como responsables políticos, como ciudadanos interesados, o como defensores de la reforma tenemos la responsabilidad de asegurarnos de que la regulación esté bien hecha y alcance los objetivos que todos deseamos.

## Objetivos y principios de una regulación eficaz del cannabis

Es esencial contar con principios y objetivos claros tanto para desarrollar normas como para evaluar sus impactos con la finalidad de facilitar un mejoramiento en el futuro. Sin embargo, estos principios han estado frecuentemente ausentes tanto de las políticas de cannabis como más ampliamente de las de las drogas, reemplazados por objetivos vagos como “*mandar el mensaje correcto*”, o se pierden en populismos simplistas del tipo “*mano dura contra las drogas*”, “*las drogas son malas, por eso debemos luchar contra ellas*”. Una política de regulación debe ser diferente; debe originarse en objetivos clave frente a los cuales se pueda medir la eficiencia. Cuando Canadá reguló el cannabis en 2018, el gobierno federal delineó sus objetivos claves de regulación desde un principio: proteger a la infancia, promover la salud pública y reducir la criminalidad. El gobierno fue criticado por no incorporar ciertos principios, como la justicia social, pero, a pesar de esto, la clara delineación de sus intenciones permitió al gobierno canadiense evaluar las medidas de una manera más eficaz.

Históricamente, cuando se plantean objetivos, muchas veces estos reflejan las preocupaciones políticas o ideológicas de los prohibicionistas, es decir que están abiertamente concentrados ya sea en aprehender y castigar a las personas que toman o venden drogas, o en reducir o incluso eliminar su uso (con frecuencia se hace referencia a “*un mundo sin drogas*”), el objetivo clave ante el cual todos los demás objetivos se han vuelto accesorios.<sup>14</sup>

Asimismo, juega un papel importante la cuestión moral en el ámbito de las drogas. Un entendimiento simplista que traduce el consumo de drogas ilegales como fundamentalmente inmoral, o incluso



Póster de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas en 1988

<sup>12</sup> Fordham, A. In the heartbeat before global lockdown: Business as usual in Vienna drugs debate, International Drug Policy Consortium, 06/04/2020. <https://idpc.net/blog/2020/04/in-the-heartbeat-before-global-lockdown-business-as-usual-in-vienna-drugs-debate>

<sup>13</sup> IDPC et al. (2020) UN green lights medicinal cannabis but fails to challenge colonial legacy of its prohibition. <https://idpc.net/media/press-releases/2020/12/un-green-lights-medical-cannabis-but-fails-to-challenge-colonial-legacy-of-its-prohibition?>

<sup>14</sup> Para mayor análisis, véase: Rolles, S. The rise and fall of the “drug free world” narrative, in: Bewley-Taylor, D.R. and Tinasti, K. (eds) (2020) Research Handbook on International Drug Policy, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

“malvado” brinda la justificación que mucha gente necesita para poder brindar una respuesta punitiva. Queremos declarar aquí que hay una distinción clave entre juicios morales sobre la conducta privada y la política y la legislación morales.<sup>15</sup> A fin de cuentas nuestro objetivo es presentar y explorar una serie de políticas y de medidas para minimizar los potenciales daños y maximizar los potenciales beneficios asociados con el cannabis, tanto a nivel personal como societal. Transform se ha referido a este método pragmático como “la ética de la efectividad”.<sup>16</sup>

Para algunas personas, la regulación legal del cannabis puede parecer radical. Sin embargo, hay pruebas jurídicas e históricas que demuestran que, en realidad, la política radical es la de la prohibición. La regulación legal de la producción, suministro y consumo de estupefacientes es mucho más cercana a las formas aceptadas de gestionar la salud y los riesgos sociales en casi todos los otros ámbitos de la vida. Por ende, lejos de ser radical, esta guía simplemente propone que extendamos los principios establecidos en términos de manejo de riesgos a un ámbito en el cual se han aplicado de manera muy escasa. Los principios generales de la regulación eficiente delineados en el siguiente recuadro fueron adaptados de los que usa el gobierno de Nueva Zelanda, pero son similares a los que usan la mayoría de los gobiernos, y son un buen punto de partida para su análisis.

### ¿Cómo sabemos que las regulaciones están adaptadas a los objetivos?<sup>17</sup>

#### Proporcionalidad

El peso de las normas y su aplicación debe ser proporcional a los beneficios esperados. Otra forma de describir este principio es poniendo el acento sobre un marco regulatorio basado en los riesgos y en la proporción costo-beneficio y sobre una toma de decisiones que se base en los riesgos. Esto implicaría que un régimen es eficiente y que cualquier cambio tendría beneficios que superasen los costos del cambio.

#### Certeza

El sistema regulatorio debería de ser predecible para brindar certeza a las entidades reguladas y ser consistente con otras políticas (en este caso, por ejemplo, con la regulación del tabaco y del alcohol). Puede haber, sin embargo, cierta tensión entre certeza y flexibilidad.

#### Flexibilidad

Las entidades reguladas deberían de tener cierto margen para adoptar estrategias innovadoras y de menor costo para corresponder a las obligaciones legales. Un régimen regulatorio es flexible si la estrategia que lo motiva se basa en los principios o en el rendimiento, si las políticas y los procesos se aplican para asegurar que se administre de manera flexible, y si cada vez que sea posible se toman medidas no regulatorias, incluyendo la autorregulación.

#### Durabilidad

El principio de durabilidad es muy cercano al de flexibilidad; el sistema regulatorio debería de tener la capacidad de evolucionar para responder a nueva información o a cambios de circunstancias. La flexibilidad y la durabilidad pueden ser dos caras de la misma moneda; un régimen flexible tenderá a ser más duradero mientras existan las condiciones para que el régimen “aprenda”. Los indicadores de durabilidad son, por ejemplo, la existencia de sistemas de retroalimentación para medir cómo está funcionando el marco legal o normativo en la práctica; las decisiones se evalúan y se vuelven a evaluar en intervalos regulares y cuando surge nueva información; el régimen regulatorio está actualizado con los cambios tecnológicos y la innovación externa.

#### Transparencia y responsabilidad

Esto se refleja en la transparencia del principio que rige el desarrollo y la implementación. Esencialmente, los reguladores deben ser capaces de justificar las decisiones y someterse al escrutinio público. Este principio incluye asimismo la no-discriminación, la posibilidad de apelar y bases legales fuertes para la toma de decisiones.

#### Reguladores competentes

Esto significa que los reguladores cuentan con el personal y el sistema necesario para operar un régimen de regulación eficiente y eficaz. Un indicador clave de esto es que las evaluaciones de competencia ocurran regularmente y sean sujetas a opiniones independientes o a revisión.

<sup>15</sup> véase nota anterior

<sup>16</sup> Rolles, S. (2009) *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*, Transform. [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk).

<sup>17</sup> Adaptado de: New Zealand Government (2012) *The Best Practice Regulation Model: Principles and Assessments*, p.9. [www.treasury.govt.nz/economy/regulation/bestpractice/bpregmodel-jul12.pdf](http://www.treasury.govt.nz/economy/regulation/bestpractice/bpregmodel-jul12.pdf).

### Ponderación apropiada de los objetivos económicos

Se efectúa una ponderación apropiada a los objetivos económicos en relación con otros objetivos especificados. Estos otros objetivos podrían estar relacionados con la salud, la seguridad, la protección del medio ambiente o la protección del consumidor y el inversionista. Los objetivos económicos incluyen impactos en la competencia, la innovación, las exportaciones, los costos de cumplimiento y la apertura del comercio y la inversión.

Transform propone los siguientes objetivos clave para la regulación del cannabis:

- Proteger y mejorar la salud pública
- Promover la justicia social y la equidad
- Reducir el crimen relacionado con los estupefacientes
- Promover la seguridad y el desarrollo sustentable
- Proteger a los jóvenes y a las personas vulnerables
- Respetar y proteger los derechos humanos
- Proporcionar buena relación entre la calidad y el precio

Cada uno de estos objetivos clave tiene sub-objetivos, varios de los cuales serán explorados aquí con más detalle. Para ser útil a la creación de normatividad y la evaluación de impactos, los objetivos necesitan tener indicadores de rendimiento significativos y ponderables. Por ello, deben ser establecidas referencias antes de que los mercados legales abran para asegurar que los éxitos y los fracasos puedan ser medidos con precisión.<sup>18</sup>

Los siete objetivos claves se presentan sin un orden específico, y su clasificación dependerá de las necesidades y de las prioridades de una jurisdicción en particular, por ejemplo, reducir el impacto del cultivo ilegal de cannabis en áreas ecológicamente vulnerables, o reducir las desigualdades raciales en la justicia penal. En todos los casos, se deben ponderar los objetivos cuidadosamente, y se debe priorizar con prudencia si entran en conflicto.

Como se indica más adelante en este capítulo (**Alcanzar el equilibrio**), el establecimiento de un equilibrio entre prioridades en conflicto es un factor importante para crear los contornos precisos de cualquier marco normativo. Esto refuerza la importancia de asegurar un grupo diverso de actores y que personas provenientes de áreas identificadas como prioritarias, incluyendo consumidores de cannabis y otras comunidades afectadas, se encuentren involucradas en la toma de decisiones desde un inicio.<sup>19</sup> Además, cualquier gobierno que introduzca un nuevo marco para la regulación del cannabis debe inevitablemente trabajar desde una serie de restricciones específicas propias a su contexto. Necesitarán:

- Cumplir con todos los requisitos del proceso de implementación. Por ejemplo, las autoridades que aplicaron los modelos en Washington y Colorado debían atenerse al texto de las iniciativas electorales que los ordenaban, mientras que en Canadá las autoridades estaban obligadas por las promesas del gobierno elegido.
- Negociar el contexto legal y político, así como el marco general del derecho internacional. Por ejemplo, en EE.UU., el cannabis sigue siendo ilegal a nivel federal, lo cual implica restricciones mayores para los reguladores estatales. El resultado es que no existe ninguna producción o venta en manos del gobierno estadounidense, porque ello requeriría que los empleados del gobierno infrinjan la ley federal. En España, el modelo de los clubes sociales de cannabis ha tenido que desarrollarse progresivamente dentro de los límites de la política nacional de descriminalización (la cual exige producción y distribución sin fines de lucro), evitando infringir los acuerdos de los tratados de la ONU que prohíben la distribución formalmente autorizada.
- Responder a las necesidades de las comunidades locales. La venta de cannabis puede ser un tema conflictivo, con niveles de entusiasmo que varían de una comunidad a otra, incluso ahí donde la mayoría

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo, las medidas tomadas en Canadá: Statistics Canada (2018) Cannabis Stats Hub. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/13-610-x2018001-eng.htm>

<sup>19</sup> Røgeberg, O. et al (2018) A new approach to formulating and appraising drug policy: A multi-criterion decision analysis applied to alcohol and cannabis regulation, *Int J Drug Policy* 56, pp144-152. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29459211/>

de los residentes están a favor. En los estados estadounidenses en los cuales la regulación fue aprobada por voto popular, muchos municipios decidieron de todas formas prohibir la venta al pormenor en sus propios territorios.<sup>20</sup> Los gobiernos deben asegurar que los intereses de las comunidades locales sean tomados en cuenta, sin por ello dejar que socaven los objetivos de la regulación.

- Corresponder a una amplia gama de leyes y regulaciones existentes para otras sustancias estupefacientes o productos o actividades peligrosos como las que rigen los venenos, la seguridad alimentaria, las medicinas y el manejo de vehículos. Deben también coincidir con leyes y regulaciones más generales respecto a la industria, incluyendo estándares y regímenes de prevención de explotación laboral.
- Deben concordar con normas políticas y culturales. Por ejemplo, en EE.UU. hay más hostilidad hacia la intervención gubernamental en los mercados que en otros países, mientras que en muchos otros hay hostilidad hacia el modelo en el que las entidades corporativas dominan el espacio mercantil, perjudicando los negocios pequeños y locales.
- Ser económicamente realistas. Si las demandas normativas son demasiado costosas de implementar, el modelo no será sostenible.
- Ser políticamente viable. Por ejemplo, en el caso de Uruguay, la necesidad de sosegar la hostilidad del público, de los opositores políticos y de los países limítrofes influyó mucho en el desarrollo de un modelo normativo más restrictivo y controlado por el gobierno.

Es importante aclarar que la regulación legal no es un remedio mágico ni una panacea para el “*problema de las drogas*”. No servirá para eliminar el consumo problemático o dañino del cannabis, ni eliminará por completo el mercado negro. La prohibición no puede crear un mundo sin drogas; los modelos normativos no pueden crear

un mundo sin daños. La regulación legal busca reducir o eliminar los daños creados o incrementados específicamente a causa de la prohibición y de los mercados ilegales que resultan de ella. Por ello es útil distinguir entre los objetivos de una reforma legal de las drogas (esencialmente la reducción o eliminación de los daños relacionados con la prohibición, especialmente la criminalización de los consumidores de drogas y los daños que ocasiona el comercio no regulado<sup>21</sup>) y los objetivos más generales de una política efectiva en materia de drogas una vez que ya no exista la prohibición (los siete objetivos listados [arriba](#)).

Las estrategias post-prohibición serán fundamentalmente similares a las que fueron implementadas en materia de alcohol, tabaco y otras drogas. Desde una perspectiva de salud pública, los objetivos de la legislación y las herramientas normativas para llegar a estos objetivos son prácticamente idénticas. Sin embargo, fuera de estos, algunas áreas que requerirán mucho más trabajo en el caso del cannabis que lo que requirieron para el tabaco o el alcohol, son la promoción de la justicia social y la protección de los derechos humanos. Las políticas del alcohol y el tabaco no cuentan con una historia tan reciente que los involucra como instrumentos de opresión de minorías como es el caso del cannabis. Tampoco han facilitado la criminalización de comunidades enteras o el fenómeno del encarcelamiento masivo. La reforma de la normativa que rige el cannabis no puede comenzar de la nada: debe primero reconocer los devastadores y específicos daños que sufrieron, en primer lugar, las comunidades afro e indígenas, las minorías étnicas, y las comunidades económicamente marginadas. Los nuevos mercados del cannabis no pueden volver a crear ni consolidar las mismas desigualdades que existieron durante la prohibición. La política en materia de cannabis debe buscar la reparación de los daños históricos infligidos durante la prohibición y asegurar el acceso igualitario a cualquiera de los beneficios que procedan de la implementación de los nuevos mercados.

<sup>20</sup> Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

<sup>21</sup> Para una consideración detallada de estos daños ligados a las políticas, véanse las publicaciones de la iniciativa ‘Count the Costs’ initiative: <https://transformdrugs.org/publications>

Además de esto, se volverá progresivamente más importante considerar el cannabis en el marco más amplio de las normativas de drogas, sin aislarla y sin crear un “*caso especial*”. El cannabis, el tabaco y el alcohol son drogas que las personas consumen de manera recreativa y que conllevan niveles de riesgos específicos. El proceso permanente de establecer modelos de regulación eficientes para los mercados del cannabis se espejea naturalmente en el proceso de el mejoramiento de los modelos de regulación para el tabaco y el alcohol. Es además tanto coherente como lógico que ambos sean defendidos (véase **una gama de opciones políticas disponibles** más adelante). A medida que el debate sobre la reforma de las políticas en materia de estupefacientes se desarrollará más allá del tema del cannabis, esta forma de pensar englobará naturalmente otras drogas, incluyendo las psicodélicas, las estimulantes y las depresoras.<sup>22</sup>

Para responder de manera adecuada a los retos más generales del abuso del cannabis o de otras drogas se requiere mejorar la educación a la salud, la prevención, el tratamiento y la recuperación, a la par de llevar a cabo acciones para luchar contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación. Al implementar modelos normativos basados en objetivos y principios claros, eliminando los obstáculos políticos e institucionales, y liberando recursos para intervenciones sociales y de salud pública basadas en hechos, la regulación legal puede potencialmente crear un entorno que conduzca a las metas de una mejor política de drogas a largo plazo.<sup>23</sup> En este sentido, una reforma no sólo reduce los daños de la prohibición, sino que también crea oportunidades y beneficios.

Esta guía se concentra específicamente en los aspectos de regulación de mercado en el marco de una política sobre el cannabis. Si bien hay claras implicaciones y coincidencias con asuntos de prevención, educación y tratamiento, estas importantes áreas de la legislación no se abordan con detalle.

## Una gama de opciones políticas disponibles

Como lo muestran esta gráfica y la tabla siguiente, hay una gama de marcos legales/políticos disponibles para regular el suministro y el uso de drogas psicoactivas no medicinales, en este caso, el cannabis.<sup>24</sup> En un extremo encontramos los mercados ilegales creados por la prohibición absoluta, seguidos de modelos en menor medida basados en la prohibición punitiva, modelos de legalización parcial/*de facto*/casi total, y en el otro extremo se encuentran los modelos de mercados regulados con varios niveles de restricción, y finalmente los mercados libres legales y comerciales.

La pregunta es, ¿qué tipo de modelo normativo será el más adaptado para alcanzar los objetivos de un gobierno específico?

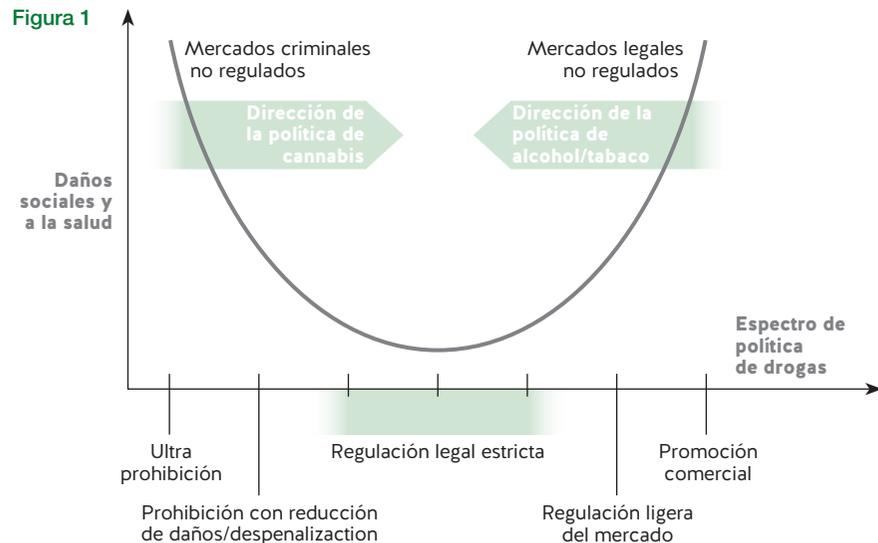
En ambos extremos de este espectro hallamos mercados que en los hechos no se encuentran sometidos a una regulación. Los modelos que defendemos en esta guía se basan en la propuesta de que ambas opciones están asociadas a costos sociales y sanitarios inaceptables porque no hay manera de disminuir la ganancia que mueve a los actores a ejercer el control sobre el mercado. Entre estos dos extremos se encuentran una serie de opciones para regular legalmente los diferentes aspectos del mercado de manera que se puedan minimizar los posibles daños asociados al consumo y a los mercados del cannabis, maximizando a su vez los posibles beneficios.

Tomando en cuenta la realidad de la constante y alta demanda de cannabis, y la resiliencia que ha demostrado el mercado negro en responder a esta demanda, los modelos de mercados regulados que se sitúan en el centro del espectro serán los que mejor pueden proveer los resultados que buscamos todos. En desacuerdo con la sugerencia de que esta reforma es una “*liberalización*”, la regulación del mercado de las drogas es una posición pragmática que implica introducir un estricto control gubernamental en un mercado en el cual por el momento no hay prácticamente ninguno.

<sup>22</sup> Rolles, S., Slade, H. y Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide/>

<sup>23</sup> Véase Rolles, S. et al (2014) Ending the War on Drugs: How to Win the Global Drug Policy Debate, Transform Drug Policy Foundation/MUCD. <https://transformdrugs.org/publications/ending-the-war-on-drugs-how-to-win-the-global-drug-policy-debate>

<sup>24</sup> Adaptado de un concepto original de John Marks: Marks, J. (1987) The Paradox of Prohibition, Mersey Drugs Journal 1.



Es interesante señalar cuántos gobiernos, a pesar de estar tajantemente opuestos a la legalización y la regulación del cannabis, se están ahora moviendo hacia ese centro del espectro, particularmente en cuanto a la adopción de estrategias menos punitivas hacia las personas que consumen cannabis, haciendo hincapié en intervenciones de salud pública y alternativas al encarcelamiento basadas en tratamientos. Este enfoque de “prohibición más ligera” jugó un papel importante en la retórica del gobierno de EE.UU. al principio de los años 2010. Su discurso pretendía representar un “camino medio” entre los extremos de “legalización” y “la guerra contra las drogas”. Aunque se haya basado en una representación errónea de la posición reformista mediante el uso de numerosas falacias, el simple hecho de que haya movimientos retóricos hacia el centro puede considerarse un cambio positivo, y, de hecho, en el caso de EE.UU., desembocó en la legalización del cannabis para usos no medicinales en 15 estados entre los años 2013 y 2020, con la posibilidad de que otros se sumen.

Posiblemente esta disputa acerca de quién ocupa el centro pragmático entre los defensores de la “prohibición más ligera” y los defensores de la regulación pragmática se mantendrá como el tenor

del debate en los años venideros. La realidad es que esta pugna indica cómo la mayoría de las personas implicadas en el debate se encuentran, en realidad, más cerca del centro, y unos de otros, que en la posición caricatural que sugieren la mayoría de los medios. Los objetivos de la regulación delineados en este libro, por ejemplo, posiblemente reciban amplia aprobación como principios a lo largo del espectro de los diferentes puntos de vista. Es nuestra esperanza que esta guía pueda ser una herramienta útil para atraer de manera constructiva a algunos prohibicionistas a que debatan, empezando por preguntar: “Si nos movemos hacia la regulación, ¿cómo piensas que debería funcionar?”.<sup>25</sup> Ya hemos visto, en la respuesta del gobierno federal de EE.UU. a las iniciativas regulatorias de los estados, cómo funciona este tipo de posición “no si, sino cómo”. El “Cole Memorandum” publicado en 2013 por el Fiscal General Adjunto de EE.UU. para todos los fiscales mencionaba las ocho áreas prioritarias para la aplicación de la ley federal, incluyendo la prevención de venta a menores e impidiendo el consumo de cannabis en la vía pública.<sup>26</sup> El memorando ha servido efectivamente como un marco tácito para la regulación a nivel estatal; mientras los estados se mantengan dentro de estos parámetros, teóricamente, no se tomarán medidas federales de aplicación. La ola de esfuerzos de regulación a nivel estatal que ocurrió enseguida abrió paso a los ahora genuinos esfuerzos por descriminalizar y desclasificar el cannabis a nivel federal, removiendo todas las barreras legales para la legalización estatal, todo esto a través del MORE Act copromovido por la Vicepresidenta Kamala Harris.<sup>27</sup> No sólo busca explícitamente permitir la regulación estatal, sino que el Acta busca también borrar condenas históricas e impulsar la igualdad social en los mercados locales, por ende dando pruebas de que la cuestión actual realmente es cómo regular, y qué objetivos perseguimos, en vez de la cuestión de si regular o no.

<sup>25</sup> La publicación de Transform/MUCD de 2014 explora cómo intercambiar de manera constructiva con opositores: Ending the War on Drugs: How to Win the Global Drug Policy Debate, disponible en <https://transformdrugs.org/publications/ending-the-war-on-drugs-how-to-win-the-global-drug-policy-debate>.

<sup>26</sup> 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](http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf).

<sup>27</sup> Congreso de EE.UU., 116th Congress (2019-2020) H.R.3884 - MORE Act of 2020. <https://www.congress.gov/bills/116/congress-house-bill/3884>

## La regulación legal de los mercados del cannabis: lo que es y lo que no es

Históricamente, el debate sobre las drogas se ha caracterizado por el uso inconsistente e impreciso de sus términos clave, lo cual inevitablemente lleva a malentendidos y a mitos acerca de lo que realmente se está defendiendo desde la tribuna de los impulsores de la reforma en materia de drogas. Para tener una idea clara de lo que podría implicar la regulación de los mercados del cannabis, es necesario clarificar algunos términos utilizados con frecuencia para describir las opciones de la reforma.

En gran parte del debate en política de drogas se utiliza “*descriminalización*” de manera intercambiable con “*legalización*” o “*regulación legal*”. Sin embargo, estos términos significan cosas muy distintas. A pesar de que no es un término formalmente legal, se entiende generalmente por *descriminalización* la eliminación de las sanciones criminales para ciertos delitos, generalmente la posesión de pequeñas cantidades de una droga actualmente ilegal para uso personal, aunque a veces incluye cultivos a pequeña escala para uso personal, o como parte de cooperativas sin fines de lucro.<sup>28</sup> Sin embargo, muchas veces se mantienen sanciones de orden civil o administrativo, como las multas o evaluaciones de tratamiento. El límite y la naturaleza de estas sanciones varía en función de los modelos de *descriminalización* vigentes en la jurisdicción. También se puede implementar la *descriminalización* de manera formal, a través de la legislación o las decisiones jurídicas (*de jure*) o menos formalmente a través de la práctica de la policía o los jueces de no detener o inculpar a los individuos por actividades que siguen siendo delitos, pero que se toleran en la práctica (*de facto*).

Entonces, en el caso de la *descriminalización*, la simple posesión de drogas muchas veces sigue siendo un delito sancionable, pero no conlleva un antecedente penal; también la producción y la distribución comercial siguen generalmente siendo delitos, lo

cual significa que la respuesta a la demanda de cannabis sigue viniendo del mercado negro. La *descriminalización* es un ejemplo de “*alternativa al encarcelamiento*”, un término más amplio que muchas veces se vincula con la *descriminalización*. Las alternativas al encarcelamiento pueden incluir casos en las que las personas adquieren antecedentes penales por algún delito, incluso cuando no se les encarcela. Otro ejemplo de “*alternativa al encarcelamiento*” son los programas de pre o post-detención, incluyendo los “*tribunales de drogas*”. Estos tribunales muchas veces mantienen una amenaza coercitiva de encarcelamiento o de criminalización, ya sea para alentar la participación, o por incumplimiento de las condiciones de un programa, por lo cual no deben confundirse con “*descriminalización*”, incluso si es posible que se eviten los antecedentes penales.

En cambio, cualquier forma de legislación y regulación necesariamente conlleva la supresión de todos los tipos de sanciones, ya sean penales o administrativas, para la producción, la distribución y la posesión que ocurre dentro de los límites del marco normativo. Las actividades que ocurren fuera de cualquier marco normativo, como la venta a menores, siguen siendo sujetas a sanciones (aunque la naturaleza de éstas pueda variar), con el objetivo de alentar el cumplimiento del marco normativo. La regulación legal puede ocurrir también sobre una base *de facto*: en los Países Bajos, por ejemplo, la posesión y el suministro al por menor de cannabis siguen estando prohibidos por la ley, pero son legales *de facto*, puesto que se toleran dentro del marco autorizado de los *coffeeshops*.

Para terminar, aunque están inherentemente ligados, es útil distinguir entre los términos de “*regulación legal*” y “*legislación*”. La legislación es solamente un proceso, esencialmente se trata de volver legal algo que era ilegal. La regulación legal, en cambio, es el punto final de este proceso, y se refiere al desarrollo de un sistema de reglas que rigen el producto o las actividades relacionadas con la producción, la distribución y el consumo. Estas reglas son necesarias para implementar los objetivos clave de la política en materia de drogas delineada al inicio de esta sección. Consecuentemente, un simple llamado a la legalización del cannabis podría ser confundido

<sup>28</sup> En EE.UU., en ocasiones el término se usa de manera más precisa para significar que ya no se puede ser encarcelado por un delito en particular, pero que se sigue considerando una infracción penal o un delito menor (esto describe algunos de los “*decrim states*” de EE.UU.).

con una propuesta para precisamente el tipo de mercados no regulados que Transform y la mayoría de los defensores de la reforma política en materia de drogas no apoyamos. “*Mercados de cannabis regulados legalmente*” o “*legalización y regulación*” son términos más útiles y descriptivos.

## Resumen de los modelos de regulación de cannabis

Esta sección retoma un resumen los modelos de regulación de cannabis disponibles, muchos de los cuales ya existen en diferentes países del mundo. Queremos subrayar algunos puntos:

- Las combinaciones de estos modelos son posibles. Por ejemplo, Uruguay, Canadá y algunos estados de EE.UU. tienen disposiciones paralelas para el cultivo personal; adicionalmente, Uruguay permite los clubes sociales de cannabis junto con la producción y la venta legal autorizada.
- Estos modelos están ordenados del más al menos restrictivo.
- Dentro de cada modelo existen variaciones considerables en cuanto a los detalles de la legislación, y en cómo se encuentra o podría ser implementada y aplicada en las diferentes jurisdicciones.
- Estos modelos refieren primordialmente a negocios físicos (en oposición a los negocios en línea o virtuales). La venta en línea es una posibilidad adicional que debe considerarse como parte de la regulación (cumpliendo un papel importante al volver accesible el mercado legal para quienes no pueden acceder a tiendas cercanas), y los mismos principios delineados abajo son válidos para la venta en línea.

### 1. Prohibición de toda producción, distribución y consumo

Las sanciones por violar las prohibiciones suelen variar de manera significativa, desde multas, advertencias formales y amonestaciones hasta procesos penales y encarcelamiento, y, en casos extremos, la aplicación de la pena de muerte.

#### Ejemplos

Este ha sido el sistema predeterminado en la mayor parte del mundo durante más de cincuenta años.

#### Ventajas

Se afirma que se reduce o al menos se controla la prevalencia del consumo a través de la combinación del efecto disuasivo y la disponibilidad restringida. Hay muy poca evidencia que de fe de estas afirmaciones.<sup>29</sup>

#### Desventajas

- La aplicación de la ley (incluyendo la interpelación y cateo, las detenciones y el encarcelamiento) se centra de manera desproporcionada en personas afro y racializadas.
- La prohibición continua ante la demanda alta o creciente conlleva costos financieros importantes a lo largo de toda la cadena del sistema de justicia penal, incluyendo la sobrepoblación carcelaria.
- Facilita la criminalización masiva y castiga a la población vulnerable en vez de brindarle apoyo.
- El gobierno pierde cualquier habilidad para regular aspectos claves del mercado o para generar ingresos fiscales.
- El mercado está controlado por actores no regulados y por grupos criminales.
- Millones de personas consumen productos sin control de calidad ni seguridad.

<sup>29</sup> Murkin, G. (2016) Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/publications/will-drug-use-rise-exploring-a-key-concern-about-decriminalising-or-regulating-drugs>

## 2. Producción y distribución legal sólo para fines medicinales

El cannabis puede ser producido y distribuido en forma legal pero únicamente para su uso medicinal. La producción y la distribución de cannabis para otros usos siguen prohibidas. Los productos disponibles van desde cannabis herbal hasta preparaciones y extractos. Para más información sobre sus usos medicinales véase la [Sección 3d](#).

### Ejemplos

35 estados de EE.UU.,<sup>30</sup> el Reino Unido, la República Checa, Alemania, Chile y otros.

### Ventajas

- Permite que los y las pacientes accedan a los potenciales beneficios médicos del cannabis o de sus productos.
- Facilita la investigación para usos medicinales que de otra manera se verían obstaculizados.

### Desventajas

- Mismas que las del modelo 1.
- Posible confusión y tensión entre sistemas de regulación medicinales y no medicinales, particularmente cuando se mantienen las prohibiciones más generales fuera del marco medicinal.

La regulación no adecuada de los modelos médicos puede:

- Crear el potencial de fuga hacia distribución no medicinal
- Conllevar a cuidados médicos por debajo del promedio y a un control de calidad insuficiente de los productos cannábicos medicinales.

## 3. Prohibición de la producción y la distribución con descriminalización del uso personal

Se mantiene la prohibición de la producción y distribución, pero se eliminan las sanciones penales por posesión de pequeñas cantidades para el uso personal. Los límites de estas cantidades pueden variar, como varía también el nivel de las sanciones no-penales que se aplican (generalmente incluyen confiscación, pero pueden incluir además multas, exámenes de tratamiento obligatorios u otras sanciones). La política puede ser *de facto* o *de jure* (véase [La regulación legal de los mercados del cannabis: lo que es y lo que no es, arriba](#)).

### Ejemplos

Alrededor de 25 países. Un grupo de organizaciones que trabajan sobre las reformas en políticas de drogas creó un mapa de descriminalización accesible en línea.<sup>31</sup>

### Ventajas

- Reduce los gastos a lo largo del sistema de justicia penal.
- Elimina el estigma criminal de las personas que consumen cannabis.
- Puede facilitar intervenciones en salud pública al redireccionar los costos de la justicia penal y al suprimir la barrera que impide que las personas que tienen un consumo problemático busquen ayuda.

### Desventajas

- No reduce los daños asociados a la producción ilegal y puede potencialmente facilitar algunas formas de criminalidad relacionadas con el mercado.
- Si no es implementada de manera adecuada, puede llevar a un mayor número de gente hacia la justicia penal (particularmente en el caso en el que los presupuestos para la aplicación de la ley dependen de a la recaudación de multas).
- Las condenas no criminales pueden de todas maneras ser dañinas y desproporcionadas.
- El impago de multas puede llevar a condenas penales, particularmente en el caso de las poblaciones más pobres, creando potencialmente desigualdades raciales u otras formas de discriminación en la aplicación de la ley.
- Como las fuerzas públicas siguen buscando combatir la producción y la distribución, siguen enfocadas de manera desproporcionada en grupos étnicos minoritarios o en la población afro.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Las cifras actualizadas del número de estados que han legalizado el cannabis para uso medicinal se pueden consultar aquí: [medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881](https://www.medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881).

<sup>31</sup> Talking Drugs, Release, International Drug Policy Consortium and Accountability International (2020) Drug Decriminalisation Across the World. <https://www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation>

<sup>32</sup> ACLU (2020) A Tale of Two Countries: Racially Targeted Arrests in the Era of Marijuana Reform. <https://www.aclu.org/report/tale-two-countries-racially-targeted-arrests-era-marijuana-reform>

#### 4. Prohibición de la producción y distribución, con descriminalización de la posesión para uso personal y de algunas ventas al por menor

Igual que el modelo 3, pero con la descriminalización adicional y un modelo de autorización para venta comercial al por menor, y/o lugares para su venta y consumo. El suministro en puntos de venta sigue siendo ilegal.

##### Ejemplos

- El modelo neerlandés del *coffeeshop*.<sup>33</sup>
- Algunos modelos informales locales en ciudades de Europa, Australia y Asia del Este.

##### Ventajas

- Reduce el mercado ilegal y los problemas derivados de este.
- Permite cierta regulación de los puntos de venta y vendedores.
- Permite cierta regulación de los productos.
- Genera recaudación de impuestos, ingresos al personal y beneficios a las empresas (si bien no de los impuestos de venta a los productos).
- Separa a las personas que consumen cannabis del mercado ilegal de drogas más peligrosas.

##### Desventajas

- El “*backdoor problem*”, o “*problema de la puerta trasera*”, es decir la producción y la distribución a los *coffeeshops* neerlandeses ocurre a través del mercado ilegal. Se mantiene la criminalidad asociada con estos mercados.
- No se puede gravar un producto que en teoría sigue siendo ilegal.
- Inconsistencias entre la ley y las prácticas y objetivos de la política.

#### 5. Prohibición de la producción y distribución, con descriminalización del cultivo personal a pequeña escala y potencial para clubes sociales de cannabis

Extiende la descriminalización de la posesión personal a la tolerancia del cultivo de un pequeño número de plantas para uso personal. En algunos lugares ha llevado a la creación de cooperativas, asociaciones de consumidores (o “*clubes sociales*”) de cannabis, basadas en sistemas de membresía, a través de las cuales las personas que consumen cannabis delegan sus dosis a un cultivador quien las distribuye a los miembros del grupo dentro de un marco auto-regulado sin fines de lucro (ver [Los clubes sociales de cannabis en España](#) en la [Sección 2a: Producción](#)).

##### Ejemplos

- El cultivo personal está tolerado o permitido en Bélgica, España, los Países Bajos y Suiza, entre otros.
- El cultivo personal y las asociaciones de consumidores de cannabis están tolerados en algunas partes de España, y a menor escala en Bélgica y en Suiza.

##### Ventajas

- Reduce la escala del comercio ilegal y los daños que derivan de él.
- Elimina la necesidad de ciertos individuos de interactuar con el mercado ilegal.
- Puede funcionar adecuadamente durante un periodo de transición para ampliar la regulación legal mientras los mercados están siendo desarrollados, para permitir el acceso limitado a una distribución legal de cannabis.

##### Desventajas

- Dentro de un modelo de descriminalización, los clubes sociales de cannabis informales carecen de una base legal o de un marco normativo legislado para asegurar las mejores prácticas.
- Ante la expansión del modelo de los clubes, en ausencia de controles más formales se vuelve difícil mantener una auto-regulación eficiente y un ethos sin fines de lucro.
- Algunos ingresos fiscales potenciales de las ventas minoristas pueden perderse con el cultivo doméstico.
- Restringe el acceso a aquellos que tienen la posibilidad de cultivar o acceso a redes sociales particulares y a los clubes sociales, de manera que podría discriminar algunas poblaciones marginadas.

<sup>33</sup> Bajo un nuevo plan, un número limitado de *coffeeshops* en 10 municipios neerlandeses se dedicará a vender cannabis cultivado de manera legal por productores autorizados por el gobierno neerlandés. Como parte de estos planes, los cultivadores autorizados serán responsables de la distribución del cannabis a los *coffeeshops*. Véase la [Sección 2a](#) sobre producción.

## 6. Producción y distribución legal regulada, totalmente bajo un monopolio estatal

La producción y la distribución se regula y se legaliza, pero únicamente las instituciones gubernamentales tienen la autorización de producir o distribuir el cannabis, y se impide a los actores comerciales independientes el acceso al mercado legal

### Ejemplos

- Los monopolios gubernamentales de alcohol, como el monopolio del gobierno ruso sobre el vodka hasta 1992.
- El gobierno chino mantiene un monopolio virtual sobre la producción y venta de tabaco.
- La mayoría de los ejemplos restantes respecto al alcohol y al tabaco implican un monopolio gubernamental de sólo una parte del mercado (véase **modelo 6** [?? this is modelo 6]).

### Ventajas

- Permite la estricta regulación de los puntos de venta, vendedores y productos para asegurar que el mercado opera de acuerdo con los objetivos del marco normativo.
- La eliminación de los beneficios comerciales del mercado puede permitir una mayor atención a la salud pública.
- Todos los ingresos y beneficios son para el gobierno.

### Desventajas

- Las ganancias generadas por los monopolios gubernamentales pueden potencialmente distorsionar las prioridades políticas del gobierno.
- Potenciales distorsiones de mercado y consecuencias negativas si los modelos son demasiado restrictivos o no responden adecuadamente a la demanda (en términos de precio, disponibilidad, calidad y gama de productos disponibles).
- Requiere el control de las ventas no autorizadas fuera del mercado monopolista.
- Puede causar una transición más lenta de los consumidores hacia el mercado legal debido a una falta de competencia.
- No provee espacio para que los grupos desproporcionadamente afectados por la prohibición puedan desarrollar sus propios comercios en la industria.

## 7. Producción y distribución legalmente regulados, con posibilidad para actores privados de implicarse de manera limitada

Mercado legal, regulado, con monopolio gubernamental sobre ciertos elementos del mercado, probablemente al nivel de la venta al por menor, pero permitiendo la participación de actores privados (ya sea de actores comerciales, empresas sociales o actores sin fines de lucro) en otras áreas (por ejemplo, en la producción).

### Ejemplos

- Varios ejemplos en modelos de control de alcohol y tabaco.<sup>34</sup>
- El modelo de regulación legal del cannabis en Uruguay (en donde una agencia gubernamental es la única compradora de los productores autorizados, y la única distribuidora a las farmacias con autorización de venta).
- Quebec, Nueva Escocia, los Territorios del Noroeste y la Isla del Príncipe Eduardo en Canadá (La rama de distribución controlada por el gobierno de Nuevo Brunswick está en pruebas mientras se escribe esta guía).<sup>35</sup>
- El “*modelo de mercado regulado*” de Borland (véase **Sección 2a: Producción para más detalles**).

### Ventajas

- La actividad comercial y la competencia en partes de mercado pueden crear innovación, eficiencias, mejoras en los estándares productivos.
- Permite al gobierno tener el control directo sobre aspectos del mercado para asegurar que opera de acuerdo con las directrices reguladoras.<sup>36</sup>
- Genera ingresos fiscales.

### Desventajas

- Para elementos de monopolio, ver los problemas del modelo 6.
- Riesgo de sobrecomercialización y de cabildero por parte la industria comercial en donde se permite la competencia.

<sup>34</sup> Algunos ejemplos incluyen el ‘Systembolaget’ en Suecia, ‘Alko’ en Finlandia, ‘Vínubúð’ en Islandia, ‘Vinmonopolet’ en Noruega, ‘SAQ’ en Quebec, Canadá, y el ‘LCBO’ en Ontario, Canadá.

<sup>35</sup> Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

<sup>36</sup> Véase: Room R. y Cisneros Örnberg, J (2019) Government monopoly as an instrument for public health and welfare: lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies, *Int J Drug Policy* 74, pp223–8; Her, M., et al. (1999) Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications, *Addiction* 94, pp1125–39; Babor T. et al. (2010) *Alcohol: No Ordinary Commodity Research and Public Policy*, 2da edición, Oxford University Press.

## 8. Producción y distribución legalmente reguladas, con vendedores y/o productores autorizados

Modelo de mercado comercial regulado comparable a los muchos que ya existen para el alcohol y el tabaco. Los detalles respecto a las licencias y el marco normativo pueden variar significativamente en términos del control sobre los productos, vendedores, puntos de venta, mercadeo y acceso a mercados. Los actores autorizados pueden ser sin fines de lucro o empresas sociales, como en el modelo 7, mientras que también es posible que operen de manera paralela las cooperativas y los clubes sociales de consumidores.

### Ejemplos

- Varios regímenes de control de alcohol y tabaco.
- Los modelos de regulación de tabaco en la mayoría de los estados de EE.UU. en vías de legalización, como en varias provincias canadienses, incluyendo Manitoba, Ontario, y Terranova y Labrador.

### Ventajas

- La competencia puede elevar los estándares de mercado, la innovación y las eficiencias, y alentar a los consumidores a recurrir al mercado legal más rápidamente.
- Mantiene la habilidad gubernamental para intervenir en aspectos claves del mercado y reducir los riesgos de la sobrecomercialización.
- El control de los precios aún puede ser implementado directamente a través de un precio mínimo y directamente a través de varios niveles de impuesto.
- Permite el desarrollo de planes de equidad social diseñados para promover el acceso a la industria para las comunidades más afectadas por la aplicación de la ley durante la prohibición.

### Desventajas

- Riesgos de sobrecomercialización (y aumento de consumo/daños a la salud) si la regulación de la venta y el marketing no es adecuada.
- Sin regulación adecuada, existe el riesgo de captura del mercado por parte de un pequeño grupo de actores corporativos, lo cual no es favorable a los objetivos de equidad social.
- En caso de captura corporativa, los actores pueden obtener extensos poderes de presión para impugnar cambios a la legislación que persigan objetivos de lucro y vayan en contra de los objetivos de salud pública.

## 9. Mercado comercial en gran medida sin regulación

Mercado legal en gran medida sin regulación, o “*modelo de supermercado*”, en el cual los productos son solo sujetos a estándares básicos de comercio y control de productos similares a los que existen para los alimentos y las bebidas. Los vendedores pueden proveer una autorregulación adicional.

### Ejemplos

- Regulación de los productos de la cafeína.

### Ventajas

- Costos de regulación mínimos.
- Mínima interferencia con las libertades comerciales.
- La competencia posiblemente haga bajar los precios para el consumidor.

### Desventajas

- Se basa en la autorregulación por parte de los distribuidores, y la experiencia de los mercados de alcohol y tabaco sin regulación indica que las entidades con fines de lucro no tienden a actuar a favor de los intereses de la salud pública y el bienestar.
- Existe un riesgo mayor de sobrecomercialización y una alta posibilidad de captura corporativa, lo cual perjudicaría las pequeñas empresas.
- La caída de los precios y la comercialización no regulada podrían conducir a un consumo mayor o irresponsable y a daños para la salud.

---

## Aprendiendo de los éxitos y los fracasos de la regulación del alcohol y el tabaco

---

Las drogas más ampliamente consumidas y cuya producción, venta y consumo son legales en la mayoría de las jurisdicciones son el alcohol y el tabaco.<sup>37</sup> Se someten a diferentes marcos legales a través del mundo, desde la prohibición absoluta, pasando por varios modelos regulatorios, hasta los mercados libres sin restricción legal. Estos marcos proveen enseñanzas valiosas para el desarrollo de modelos de regulación del cannabis, un tema transversal de esta guía.

Si bien hay similitudes clave, hay diferencias importantes entre el alcohol, el tabaco y el cannabis, ya sea respecto a sus efectos, sus riesgos, la forma en que se utilizan, y los resultados que derivan de las intervenciones legales propuestas e implementadas. Vale la pena

---

<sup>37</sup> Quizás excluyendo la cafeína.

reparar estas diferencias al intentar transferir las enseñanzas entre las diferentes experiencias de regulación de estas drogas.

Una distinción importante entre la reforma de la regulación del alcohol y el tabaco y los intentos por regular las drogas actualmente ilegales es que el desarrollo de las normas comienza desde un lugar muy diferente.

Un asunto recurrente en la investigación sobre las políticas de tabaco y alcohol es el conflicto entre las políticas de salud pública y los fines lucrativos y comerciales de la industria. Esto tiene implicaciones inquietantes para las políticas y la reforma legal del cannabis. Los productores y distribuidores de alcohol y tabaco comercial son empresas con fines de lucro, y ven a sus respectivos mercados desde una perspectiva comercial más que de salud pública, principalmente porque rara vez asumen los costos secundarios del consumo abusivo.<sup>38</sup> Es evidente que su motivación principal, así como su deber fiduciario en muchos países, es generar la mayor cantidad de ganancias. La forma más inmediata de obtener ganancias es a través del aumento del consumo, tanto en términos de población total como per cápita, alentando la iniciación de nuevos consumidores. La mayor parte del consumo suele estar ligada a dependencias y consumo problemático, lo cual significa que el objetivo del aumento de consumo entra en conflicto directo con la promoción de la salud pública. Los asuntos de salud pública sólo se vuelven un problema cuando amenazan con afectar las ventas, y serán, invariablemente, secundarios a los objetivos de maximización de las ganancias.

Ambas industrias han intentado otorgar el menor control posible del mercado a los reguladores. La situación del tabaco ha cambiado de manera significativa en algunos países, la del alcohol en menor medida. Entonces, para el alcohol y el tabaco, los responsables políticos intentan hacer retroingeniería para establecer marcos normativos apropiados u óptimos sobre mercados comerciales legales ya bien establecidos y culturalmente aceptados,

encontrándose con la resistencia de la presión comercial bien organizada y de amplio alcance.

Por el contrario, en la mayoría de las jurisdicciones, el cannabis presenta una hoja en blanco, lo cual es una oportunidad para aprender de errores pasados y reemplazar los mercados ilegales no regulados con modelos de regulación basados en principios de salud y bienestar público desde el inicio, sin resistencia a la reforma y sin distorsión de prioridades por parte de una amplia industria comercial. Hay excepciones, entre las cuales las más obvias son los gobiernos que han establecido mercados para el uso terapéutico del cannabis, en los cuales a veces los actores agradecen la regulación como necesaria a su sobrevivencia, y en otras se han opuesto a ella por ser perjudicial a sus intereses comerciales. En cierto sentido, los mercados medicinales establecidos pueden considerarse beneficiosos, ya que proveen una reserva de comercios experimentados con suficientes recursos y conocimientos para ampliarse sin problemas hacia la venta no medicinal. Muchos estados de EE.UU. han buscado priorizar a los comercios terapéuticos existentes en los procesos de autorización para venta no medicinal por esta misma razón. Sin embargo, esto crea también obstáculos importantes para la participación nueva y diversa al mercado, y limita el acceso para los pequeños emprendedores, los cuales son susceptibles de representar más a las comunidades locales que los empresarios más grandes que ya operan en la esfera médica.

Otro factor que complica esta “*página en blanco*” para la regulación es el hecho de que, especialmente en Canadá, muchos negocios ya han recaudado inmensas ganancias de los incipientes mercados no medicinales. Hay ahora numerosos productores operando a través de cinco continentes y buscando expandirse donde sea posible en el ámbito medicinal y no medicinal. Esta es una realidad que deben afrontar los reguladores de los nuevos mercados. Si desean dar prioridad a los productores nacionales o pequeños, deberán tomar medidas desde el inicio para impedir que los productores grandes y establecidos tengan los medios financieros para rápidamente

<sup>38</sup> Un ejemplo de esto es el Tobacco Master Settlement Agreement en los EE.UU en 1998.

ejercer su dominación sobre los nuevos mercados.<sup>39</sup> Este es un reto particularmente importante para los países de ingresos bajos y medianos, los cuales son históricamente más vulnerables a las consecuencias de las acciones corporativas depredadoras de amplio alcance desde el Norte Global. Un reto potencial relacionado con esto que se está avvicinando es el nivel de inversión en los incipientes mercados de cannabis por parte de grandes compañías de alcohol y tabaco (véase **Sección 3b: Captura corporativa**).

En la **Figura 1** (más arriba en este capítulo, debajo de **Una gama de opciones políticas disponibles**), recientes reformas en la regulación de alcohol y tabaco significan alejarse del extremo más comercial del espectro (a la derecha del eje x), hacia los modelos de regulación óptimos, localizados en el centro. Por ello, es completamente coherente hacer un llamado a mejores o mayores regulaciones de alcohol y de tabaco, además de la legalización y de la regulación responsable del cannabis (y/u otras drogas actualmente ilegales). Se trata de aplicar los mismos principios de reducción de daños a la salud pública demostrados por la experiencia y desarrollar el nivel de regulación más apropiado a cada caso. Esta convergencia en los métodos de medidas regulatorias entre el cannabis y el alcohol y el tabaco ya están siendo evaluadas y serán, sin duda, un tema importante en el discurso sobre política de drogas en los años venideros.

---

### Alcanzar el equilibrio adecuado

---

Un tema clave que surge de esta discusión son las prioridades conflictivas que muchas veces emergen en las decisiones en el transcurso del desarrollo e implementación de un modelo regulatorio de cannabis para un caso dado. Estas deben manejarse con cuidado, estableciendo previamente las prioridades y los fines relacionados entre los diferentes participantes, midiendo y evaluando de manera proactiva para asegurarse de siempre

conseguir el equilibrio adecuado. Donde esto no sucede, deben tomarse las medidas apropiadas, utilizando las herramientas de regulación disponibles.

### 1. Intereses comerciales vs salud pública

Un reto fundamental en la regulación de las drogas es el manejo de los objetivos muchas veces opuestos del comercio y de la salud pública. Las entidades comerciales naturalmente buscarán incrementar sus ganancias, por lo que tenderán a promover el consumo y los productos con los márgenes de ganancia más elevados. Esto va en contra de los objetivos de salud pública, los cuales alientan acciones que buscan minimizar los daños potenciales y por lo mismo tenderán hacia la moderación o la reducción del consumo, o alentarán el consumo de productos más seguros de formas más seguras. Dependiendo de la manera en la que el mercado esté estructurado, los responsables políticos deberían de manejar la participación de las entidades comerciales para encauzar sus ganancias en términos de inversión, innovación y eficiencia, previniendo o moderando los posibles costos, primordialmente en términos de daños a la salud pública, al medio ambiente u otras instancias externas.

Esta tensión debe ser solucionada en el curso de la formulación de cualquier modelo de regulación de cannabis, junto con el grado general de intervención gubernamental en el mercado y cuestiones específicas como las autorizaciones, los precios y los impuestos, todos resultados de negociaciones y compromisos.

### 2. Mercados regulados vs mercados ilegales residuales

Si un modelo de regulación es demasiado restrictivo, por ejemplo, si los precios son demasiado elevados, los controles son extremos o los productos no están disponibles cuando son requeridos, no se podrá responder a la demanda de manera adecuada a través de los canales legales. El resultado es que permanece la oportunidad de desarrollar un mercado ilegal paralelo, con los riesgos que esto conlleva. Por otro lado, si el modelo no es lo suficientemente restrictivo y surge

---

<sup>39</sup> Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

un mercado comercial sin restricciones, esto conlleva nuevos riesgos y limita fuertemente las oportunidades de mitigarlos. Otros factores que influyen en el espacio del mercado ilegal residual incluyen mercados casi-legales establecidos desde hace mucho tiempo y la inaccesibilidad de los puntos de venta al por menor (o la venta en línea). En California, los vetos municipales sobre la venta de cannabis muy comunes (cubren el 76% de todos los municipios), así como los amplios mercados ilegales y casi-legales derivados de un mercado medicinal que tiene ya veinte años funcionando, han sido señaladas como las razones de la persistencia de un amplio mercado ilegal.<sup>40</sup>

“Capturar el mercado” es un tema de regulación y de interés para los medios de comunicación en Canadá y EE.UU. Alentar a los consumidores existentes a que migren desde proveedores ilegales a proveedores legales es claramente un elemento vital de la regulación legal, sin embargo, no es el único objetivo de la regulación, y las acciones para capturar el espacio del mercado ilegal deben llevarse a cabo junto con otros objetivos, incluyendo la promoción de la salud pública. La preocupación con los niveles de captura del mercado conlleva el riesgo de sobresimplificar un proceso demasiado complejo, y puede que pasen unos años antes de que los comportamientos de los consumidores se vean modificados por el despliegue de los marcos regulatorios emergentes y se establezcan nuevas normas culturales y equilibrios de mercado.

Este acto delicado de buscar el equilibrio ya ha sido señalado en las experiencias canadienses de regulación. Al cabo de un año, se estimó que alrededor de un tercio de la demanda había sido satisfecha a través de proveedores legales (con un margen significativo entre las provincias). Esta cifra fue objeto de mucha crítica por parte de ciertos sectores, mientras que otros la reconocían como

un progreso significativo.<sup>41</sup> Algunos factores reconocidos como obstáculos al progreso del mercado legal incluyeron las redes de proveedores legales y casi legales previamente establecidas, la falta de disponibilidad al por menor en ciertas provincias, y quejas sobre la calidad de muchos nuevos productos derivados del cannabis. Un asunto particularmente significativo fue el de los precios. Las encuestas indicaron que, hacia finales de 2019, las fuentes autorizadas cobraban en promedio 80% más que las no autorizadas.<sup>42</sup>

Está claro que los precios excesivamente altos no alentarán a los consumidores a recurrir a los proveedores legales, y el aumento de los precios diferenciales puede incluso inducirlos en el otro sentido. Si el cannabis legal hubiera sido significativamente más barato desde el principio en Canadá, es muy probable que se hubieran hecho incursiones más importantes en el mercado ilegal, sin embargo, es posible que se hubieran generado riesgos más grandes por los precios demasiado bajos, como la iniciación y el aumento del consumo en general. Estas tendencias han sido comprobadas antes con la política del tabaco, en donde se señaló que el aumento de precios puede reducir el consumo, particularmente en la población joven, pero al mismo tiempo alienta la evasión de las normas a través del contrabando y la falsificación (aunque este riesgo ha sido exagerado por parte de la industria de tabaco). También está claro que, en el caso de Canadá, la captura del mercado sigue avanzando en la dirección correcta, así sea a un paso más lento que lo que quisieran algunos. La planificación cuidadosa, ligada al mercado efectivo y al monitoreo de los comportamientos, pueden asegurar la mitigación de los riesgos y que se mantenga un balance apropiado entre las prioridades contradictorias.

<sup>40</sup> Véase: McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger. *LA Times* 15th August. <https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>; Halperin, A. (2019) Can legal weed ever beat the black market?, *The Guardian* 18 de marzo. <https://www.theguardian.com/society/2019/mar/17/legal-weed-black-market-california-gavin-newsom>

<sup>41</sup> Véase: Armstrong, M. (2020) Legal cannabis market shares during Canada's first year of recreational legalisation, *Int J Drug Policy* 88. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0955395920303662?via%3Dihub>

<sup>42</sup> Slade, H (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

### 3. Asegurar la proporcionalidad con el control del tabaco y el alcohol vs asegurar que la política esté basada en la evidencia

Existe la posibilidad, más aún la probabilidad de que los modelos de regulación del cannabis sean mucho más restrictivos que los que existen actualmente para productos como el alcohol, y en muchos lugares también el tabaco. Ya podemos percibir esto con los modelos regulatorios en EE.UU., Canadá y Uruguay. Esto está en parte ligado a los deseos de que los nuevos modelos sean *políticamente amables*; el cambio cultural que implica que el cannabis pase de ser una sustancia prohibida a un producto disponible en las tiendas locales es un cambio que provoca muchas inquietudes entre los legisladores. Esta preocupación se ha reflejado, por ejemplo, en el modelo uruguayo, en el cual los consumidores deben registrarse para poder comprar cannabis en una farmacia.

Es vital que los controles regulatorios sean aplicados de manera proporcional y basados en la evidencia, independientemente del área política a la cual estén ligados. Esto no ha sido siempre el caso con los controles incipientes del cannabis. Los intentos por limitar la edad de acceso al cannabis en Quebec a 21 años (para el alcohol y el tabaco la edad mínima es 18) parecen funcionar más como una declaración política que estar basados en alguna evidencia en particular. Además, conlleva el riesgo de incitar a las personas más jóvenes a preferir el alcohol y el tabaco. Asimismo, el que las sanciones que conllevan los delitos por cannabis y por infracciones a las regulaciones sean notablemente más estrictas que aquellas que conciernen el alcohol y el tabaco parece resultar más de consideraciones políticas que de hechos. Sin embargo, muchas de las regulaciones impuestas sobre los actores del mercado de cannabis en Canadá (por ejemplo, en relación con el embalaje) se basan en una estrategia de salud pública de la cual podría beneficiarse la política que rige el alcohol y el tabaco. Este es, claramente, un ejercicio de equilibrio, pero el simple hecho de que los controles en ciertas áreas son comparativamente más estrictos que para el alcohol y el tabaco no necesariamente significa que son desproporcionados, al contrario, puede ser que los controles del alcohol y el tabaco no sean adecuados.

Algunos pueden pensar que esto es de alguna manera “*injusto*”, particularmente si observamos los daños que causan las tres drogas. Pero es más útil considerar la emergente regulación del cannabis como una oportunidad de demostrar mejores prácticas en el ámbito del control de las drogas. Si se demuestra la efectividad de una estrategia basada en los hechos y guiada por preocupaciones de salud pública, puede ser que tenga un efecto positivo al nutrir y acelerar mejoras en el control del alcohol y el tabaco, además de crear precedentes útiles para otras drogas que posiblemente serán reguladas en el futuro.

### 4. Nuevos actores comerciales vs comunidades afectadas

Los intentos por legislar el cannabis en Norteamérica han revelado la importancia crítica y las oportunidades para promover la equidad social en un contexto regulado. Algunos estados de EE.UU., por ejemplo, la han buscado de manera proactiva a través de una serie de medidas que incluyen: la eliminación de los antecedentes penales por delitos relacionados con el cannabis; garantizar que los precios de las licencias reduzcan las barreras de entrada al nuevo mercado; limitar las licencias por empresa para evitar los monopolios; y dar prioridad a las solicitudes de licencias introducidas por personas de las comunidades más pobres y minoritarias y de las comunidades desproporcionadamente afectadas por la aplicación de las leyes de drogas. Si no se controlan, los mercados de productos tienden inevitablemente a ser dominados por grandes operadores. Esto ya está ocurriendo en los mercados incipientes de cannabis en Canadá, en donde los negocios más pequeños están siendo marginados por la dominación de varios productores grandes y autorizados por el gobierno federal.

Es importante que la reforma legal del cannabis no se divorcie de su origen como método para combatir el uso de la política de drogas como una forma de opresión racial. La historia de la prohibición, es decir décadas de criminalización desproporcionada y de exclusión económica de las comunidades marginadas, no puede ser olvidada y debe ser reparada. Uno de los ejes de este proyecto es que las dinámicas naturales del mercado deben ser controladas. Es más,

el sistema regulatorio debe ser activamente diseñado a favor de la justicia social, y asegurar que las comunidades históricamente afectadas sean partícipes del proceso de desarrollo de la política y que se les otorgue una parte del mercado. Un buen ejemplo de esto es la legislación en Massachusetts, la cual dicta que la Cannabis Control Commission asegure la participación significativa de grupos afectados de manera desproporcionada.<sup>43</sup>

Es más fácil decirlo que hacerlo, como lo indican los esfuerzos bien intencionados pero complejos en muchos estados de EE.UU. A partir de 2020, los programas de equidad social figuraron en casi todos los estados en procesos de legalización, sin embargo, la industria se mantiene desproporcionadamente blanca.<sup>44</sup> Esto indica que la regulación no es una panacea para la justicia social, y que se requieren esfuerzos proactivos para integrar los principios de equidad en las regulaciones desde su origen, así como un compromiso y recursos permanentes para mantenerlos.

## 5. Diferentes conceptos de libertad y autonomía

Todas las regulaciones conllevan cierto grado de restricciones al nivel de las libertades individuales. A menos que el objetivo sea un mercado libre para todos, la cuestión no es si deberíamos regular sino dónde trazar los límites de la intervención justificable. Este es un problema político clave, que no podemos ignorar. La posición liberal clásica es que el Estado no debería de intervenir en los comportamientos privados a menos que y hasta que se demuestre que perjudican a otras personas. La posición de “salud pública”, en cambio, afirma que se justifica cierto grado de intervención si esto protege a los ciudadanos de los riesgos para su salud, o de las presiones indeseables de la influencia comercial. En cada extremo de estas posiciones se encuentran ya sea el abandono del deber gubernamental (y la entrega del control a entidades únicamente

movidas por la ganancia) o la intrusión inaceptable del Estado paternalista (incluyendo guardianes designados para salvaguardar la salud pública) en aspectos de la vida privada en los cuales no deberían tener injerencia alguna.

Por supuesto no hay respuesta a esta pregunta. Hay quienes son parte de grupos a favor de las reformas de cannabis primordialmente para la protección de los derechos individuales, y si otros son motivados por el prospecto comercial, otros más se concentran en el asunto de la promoción de la salud pública. Aunque reconoce la validez de los argumentos más libertarios, Transform ve la política de drogas a través del lente de la salud pública, por lo que inevitablemente hace hincapié sobre las soluciones en las cuales la negociación entre la libertad personal o comercial y la salud pública tiende hacia esta última.

La regulación del cannabis es un asunto de balance de prioridades, de ver qué funciona, de permanecer flexible y de tomar decisiones responsables e informadas basadas en una constante evaluación de costos y beneficios. Hay que reiterar que la historia del control del alcohol y el tabaco sugiere que, al menos en un inicio, es sabio tender a ser demasiado restrictivos, y tener la posibilidad de retroceder respecto a ciertos controles más adelante cuando esto se justifica, en vez de tener que enfrentar una lucha para reforzar una regulación inadecuada después de haberla implementado y que se haya arraigado. Este efecto de “caja de Pandora” dicta que las dinámicas de mercado se establecen muy rápidamente, y una vez que los mercados están funcionando es mucho más difícil modificar las normas. Esto es en parte debido a que una vez que se han distribuido las autorizaciones y se han abierto los puntos de venta, habrá muchos interesados buscando alinear la regulación con sus propios intereses, afectando inevitablemente las tomas de decisión sobre la regulación a más largo plazo.

También es importante que las ofertas de regulación desde cero se consideren con cuidado, para asegurar que los objetivos clave de la regulación, mencionados al inicio de este capítulo, sean identificados, priorizados y planeados de manera eficiente desde el comienzo.

<sup>43</sup> Véase: Commonwealth of Massachusetts (2017) Acts 2017, Chapter 55: An Act to Ensure Safe Access to Marijuana. <https://malegislature.gov/laws/sessionlaws/acts/2017/chapter55>

<sup>44</sup> Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/alterd-states-cannabis-regulation-in-the-us/>; Yzola, A. (2020) The legal cannabis industry is exploding, but overwhelmingly run by white owners, Insider, 17 agosto. <https://www.insider.com/how-big-weed-became-rich-white-business-2019-12>

Estos objetivos clave no pueden ser fácilmente implementados a posteriori, una vez que el mercado esté funcionando. Por ejemplo, en el estado de Washington, los intentos por promover la diversidad en la industria y facilitar la participación de las comunidades afectadas fueron completamente impedidos por el hecho de que por el momento no están aceptando nuevas solicitudes de licencias para vender ni producir. Si la equidad social hubiera sido integrada en las regulaciones iniciales, no existiría este problema.

---

### Avanzar con lo que sabemos, y con lo que no sabemos

---

Si bien hay enseñanzas fundamentales que sacar de las experiencias con el control del tabaco y el alcohol, así como un corpus creciente de conclusiones que sacar de las innovaciones en políticas de cannabis en el mundo entero, seguimos ignorando muchas cosas acerca de la regulación del cannabis. La propuesta de desarrollar un modelo regulatorio completamente funcional, lo cual para la mayoría de las jurisdicciones está por hacerse desde cero, es muy inusual en políticas sociales y casi único en políticas de drogas. Por esta misma razón es que se ha puesto tanta atención (y escepticismo) a nivel internacional en los esfuerzos pioneros en Canadá, EE.UU. y Uruguay. Cualquier innovación en la materia tiene algo de impredecible y conlleva riesgos. De lo que sabemos, podemos anticipar y mitigar casi todos los riesgos relacionados con la regulación del cannabis. Al desarrollar cualquier política pública, el progreso debe de implicar experimentación y evaluación informada, así como la disposición para ser flexible y responder con diligencia tanto a los éxitos como a los fracasos.

Como hemos visto, el riesgo más inmediato es el de la sobrecomercialización y el perjuicio a los objetivos de salud pública por la actividad comercial motivada por el lucro. Esta observación ha influido mucho en esta guía, y como se verá en los siguientes capítulos, ha condicionado nuestra propuesta. Creemos que la política en materia de drogas debería de servir los intereses de la salud y el bienestar públicos, no el de las empresas. Si ambos pueden complementarse, lo cual es absolutamente posible, perfecto. Pero

si hay un mensaje que los responsables políticos deben retener de esta guía es el de asegurar que el poder central en la toma de decisiones respecto a la regulación debe permanecer con las autoridades sanitarias, no con los empresarios o sus representantes. Los antecedentes de autorregulación por parte de las empresas son, en el mejor de los casos, incompletos, incluso en lo que se refiere a productos ordinarios. Las drogas, incluso una droga de riesgo relativamente bajo como el cannabis, no son un producto ordinario. Los retos específicos que presentan las drogas requieren un grado de intervención mayor y diferente por parte de los gobiernos, particularmente debido a que los mercados legales de cannabis son nuevos y que carecemos actualmente de experiencia acerca de sus funcionamientos e impactos. Como se mencionó respecto al efecto “*caja de Pandora*”, es mucho más fácil aflojar las regulaciones cuando las evaluaciones cuidadosas demuestran que son superfluas que aumentar el grado de control, lo cual podría crear fricciones con los actores corporativos y los consumidores.

No hay soluciones perfectas, los compromisos son inevitables y ninguno de los implicados obtendrá todo lo que desea. Siempre habrá retos que superar, entre ellos los cambios en el contexto político a través del tiempo. Sin embargo, también es una oportunidad única para establecer nuevos paradigmas en políticas de drogas y para salir de los errores prácticos e ideológicos de la era prohibicionista.

---

### Conclusiones y recomendaciones clave

---

- Se debe de buscar un equilibrio entre la urgencia de implementar reformas y los riesgos de hacerlo demasiado rápido. Los pasos que tomarán las jurisdicciones dependen de la naturaleza del mercado existente, de los marcos jurídicos y del contexto social y político. Los pioneros enfrentarán, seguramente, desafíos diferentes a los que lleguen más tarde. No hay una “*talla única*” ni panaceas.
- La regulación del cannabis no debe de emprenderse independientemente de la historia de la prohibición,

particularmente de su impacto desproporcionado sobre las comunidades afro y las etnias minoritarias, así como otros grupos marginados. Esto significa buscar la reparación de los daños causados anteriormente por las políticas del cannabis y proveer acceso igualitario a los beneficios que se avecinan. Dos formas claves en las que esto puede alcanzarse es mediante la supresión de los antecedentes penales (que debería ser automática y no depender de la petición individual de las personas afectadas - véase la **Sección 3a**) y mediante el desarrollo de programas de equidad social para facilitar el acceso al mercado de las comunidades e individuos desproporcionadamente afectados (véase la **Sección 2g**), o reinvertiendo los dividendos de la industria entre las comunidades afectadas de otras maneras.

- Las autoridades correspondientes deberían de establecer una comisión independiente con expertos internacionales y personas con experiencia subjetiva para identificar los problemas clave y hacer recomendaciones generales sobre las reformas en política de cannabis y sobre las medidas de cualquier nuevo modelo regulatorio. Las recomendaciones deberían de proceder desde muchos campos diversos, incluyendo la salud pública, la política de drogas, las leyes internacionales y nacionales, la producción y regulación legal del cannabis, la agricultura, la ciencia ambiental y el monitoreo y evaluación. Debe ser imprescindible la participación directa de la gente con experiencia en el consumo, los mercados (legales e ilegales) y la aplicación de la normativa del cannabis. Este grupo de expertos puede transitar hacia una fuerza de trabajo para gestionar y emitir recomendaciones sobre los detalles y la implementación de la política.
- Las prioridades clave de la regulación, delineadas en los principios al inicio de este capítulo, también deben ser sopesadas, particularmente en caso de que los objetivos se vuelvan un conflicto. Por ejemplo, si bien alentar a los consumidores a comprar a proveedores legales, disminuyendo así el mercado ilegal, es una de las prioridades de la regulación, no debe hacerse a toda costa. La integración más lenta del mercado legal se justifica cuando la alternativa implica comprometer otros objetivos clave, como

la limitación de la protección de la salud pública. Este equilibrio sólo puede ser alcanzado de manera exitosa si se combina con la evaluación proactiva de los resultados de mercado en equilibrio con los objetivos clave.

- Deben establecerse indicadores de rendimiento significativos y medibles para todos los aspectos del mercado y su funcionamiento. El monitoreo y la evaluación de los resultados deben contar con los recursos adecuados y ser integrados en el marco regulatorio desde el principio. Impactos más generales, como los cambios en la prevalencia o los patrones de consumo de cannabis (especialmente el riesgo de consumo problemático o elevado entre las personas jóvenes), la criminalidad relacionada con el mercado ilegal, los gastos y los ingresos, deben también ser evaluados constantemente, con recaudación de datos anteriores a la apertura de los mercados de menudeo para establecer puntos de referencia a partir de los cuales evaluar los resultados.<sup>45</sup> El monitoreo debe de ser utilizado para asegurarse de que la política, y en lo particular los cambios de política, se sometan a revisiones regulares, y que exista la flexibilidad y la disponibilidad para adaptar estrategias informadas por los hechos emergentes.
- Debe implementarse la capacidad institucional para asegurar el cumplimiento de los marcos de regulación una vez que estos estén establecidos. Esto requiere de un equipo con formación y experiencia, gestión y supervisión y suficientes fondos para las agencias de regulación. Puesto que las áreas implicadas en la regulación del cannabis son muchas, tendrá que expandirse una agencia existente para coordinar todos los departamentos gubernamentales implicados, o tendrá que crearse un nuevo órgano para enmarcar el proyecto. Los departamentos gubernamentales que contengan las agencias dependerán en gran medida de cómo el sistema de gobierno esté estructurado.

<sup>45</sup> Un buen ejemplo de ello es el National Cannabis Survey establecido por Statistics Canada como parte de los esfuerzos por regular el cannabis, aunque esta fuente podría seguramente ser complementada por otras actividades de investigación.

- Hay una serie de reformas que pueden implementarse dentro de los parámetros de la ley internacional actual, incluyendo la descriminalización de la posesión de dosis personales y de su uso con restricciones para el cultivo casero y los clubes sociales de cannabis (véase la **Sección 2a: Producción**). Estas medidas se pueden implementar de manera relativamente fácil, y aunque sus impactos positivos son modestos, demuestran una voluntad política por aceptar la reforma, no conllevan una carga normativa importante y están respaldados por una base de pruebas útil y creciente. La relativa facilidad de su implementación también significa que brindan a las jurisdicciones formas para facilitar la transición hacia una producción regulada y modelos de distribución más ambiciosos, mientras se siguen desarrollando estructuras de autorización y de regulación.
- Cuando un gobierno está dispuesto o es capaz de negociar las trabas de la ley internacional, las cuales actualmente prohíben la regulación legal de la venta de cannabis para fines no médicos (véase la **Sección 3g**), la prioridad desde un comienzo debe ser responder a la demanda de los adultos tal y como existe actualmente. Eso significa un mercado legal que corresponda de manera aproximativa al mercado ilegal que existe actualmente en términos de gama de productos, precios y disponibilidad. Cualquier diferencia importante con este modelo es susceptible de causar impactos imprevisibles y posiblemente negativos. Cualquier cambio al mercado debe ser introducido progresivamente y cuidadosamente evaluado.
- Como punto de partida, se debe tender hacia modelos más restrictivos, y un mayor control gubernamental, para luego transitar, con base en una evaluación cuidadosa, hacia modelos menos restrictivos e intervencionistas, una vez establecidas nuevas normas y nuevos controles sociales en torno a los mercados de cannabis. Desde una perspectiva política pragmática, esto es preferible al escenario inverso, que contempla la necesidad de introducir controles más estrictos debido a una regulación inadecuada.
- Para las jurisdicciones en las cuales no existe un mercado ilegal de cannabis sofisticado, no hay urgencia por introducir un menú extenso de productos y servicios de cannabis desde el inicio. Al contrario, se debe optar por una distribución funcional o una gama relativamente limitada de productos controlados que correspondan aproximadamente al mercado ilegal existente. Nuevamente, aquí se puede adoptar la estrategia de precaución, es decir un mercado más diverso que pueda posiblemente incluir concentrados, comestibles y lugares de consumo que se puedan desarrollar una vez que se haya integrado y evaluado el mercado principal de menudeo. Un ejemplo de esto es la estrategia del gobierno canadiense respecto a los comestibles, los cuales no estaban disponibles a la venta sino después de un año de abrir el mercado de hierba de cannabis. Los comestibles son fáciles de preparar en casa, y el cultivo doméstico y los clubes de consumo pueden, por mientras, responder a la demanda más especializada.
- Se debería de tener un cuidado especial en controlar las ventas al por menor desde el inicio, con el objetivo clave de responder a la demanda de manera que no se vea alentado el consumo, sin tampoco generar un rechazo que cree oportunidades evitables para un comercio ilegal paralelo. Los puntos de venta deben ser funcionales pero no intimidantes, un modelo útil ha sido propuesto por las farmacias. Los lugares para el consumo in situ deben ofrecer una atmósfera acogedora y agradable, pero se pueden seguir ejerciendo controles sobre el señalamiento exterior y la apariencia, así como sobre el punto de venta dentro del lugar.
- Donde sea políticamente y legalmente factible, todo régimen de regulación debe comenzar sin excepción por la prohibición de todo mercadeo, publicidad, sistema de marcas y patrocinio, complementado por medidas de prevención y educación dirigidas a disminuir los posibles incrementos en el consumo de riesgo. Donde no es viable una prohibición general, se deben de aplicar las restricciones que sean posibles sobre estas actividades.
- Puede que al nivel de la venta al por menor se requiera más control gubernamental, o donde sea posible incluso control o propiedad

gubernamental directa, con el fin de eliminar o restringir los incentivos comerciales por aumentar o iniciar el consumo de cannabis, o el consumo de preparaciones más arriesgadas. Las limitaciones en el alcance de los comercios individuales pueden ayudar a prevenir el surgimiento de intereses comerciales demasiado poderosos con capacidad de distorsionar las prioridades de la regulación. En lugar de esto, la regulación debería de limitar estrictamente las licencias disponibles por solicitante, y combinar esto con medidas de equidad social para incentivar la participación en el mercado de comunidades afectadas.

- Los esfuerzos por una regulación más eficiente del cannabis deberían formar parte de un proceso más amplio por reformar las estrategias actuales respecto a otras drogas. Esto posiblemente demande mayor regulación de los mercados de alcohol y tabaco a medida que crezca el consenso y la evidencia de lo que constituye una regulación real de las drogas. En el futuro, los motivos que incitan a la regulación del cannabis tendrán que ser aplicados a otras drogas actualmente ilegales, y este debate más amplio no debe ser evitado.

## Sección 2

# Los detalles prácticos de la regulación

## a Producción

### Desafíos

- Asegurar la calidad del producto a partir del análisis, evaluación y supervisión adecuadas de los procesos de producción.
- Garantizar la seguridad de los procesos de producción para prevenir la fuga hacia los mercados ilegales no regulados.
- Manejar la actividad comercial y las conexiones entre productores y el resto de la cadena de suministro.
- Prevenir el surgimiento de monopolios/oligopolios corporativos, prevenir la captura corporativa y facilitar el acceso al mercado a pequeños productores.

### Análisis

- Existe una gama de modelos de producción legales y cuasi legales, que operan a diferentes escalas y de los cuales se pueden sacar lecciones.
- Los riesgos asociados con la sobrecomercialización son un problema a nivel de la producción, así que los productores deben estar sujetos a controles mercantiles exhaustivos.

- Los límites de producción pueden ayudar a minimizar el riesgo de desvíos hacia el mercado ilegal (aunque si se establece un límite muy bajo, se puede incentivar la producción ilegal para satisfacer la demanda). Aplicar estos límites a productores individuales también puede prevenir el surgimiento de monopolios o de entidades comerciales grandes con un poder de cabildeo excesivo.
- Garantizar la disponibilidad de licencias de producción de bajo margen previene que los pequeños negocios sean excluidos del mercado y puede combinarse de manera útil con programas de equidad social que promuevan la participación en el mercado de comunidades afectadas por la desigualdad.
- El cultivo en casa para uso personal es difícil de regular, pero la experiencia sugiere que presenta solo retos relativamente menores. La mayoría de los consumidores va a preferir la ventaja de los puntos de venta legales una vez que se establezcan.
- La legislación crea oportunidades e incentivos para la innovación de productos. El desarrollo de estos productos puede traer tanto beneficios como riesgos, lo que justifica una regulación cautelosa y proactiva.
- La regulación del cultivo en casa debe tener como objetivo prevenir, en la medida de lo posible, ventas con fines de lucro sin licencia y el acceso a la cosecha por parte de menores de edad.
- Los clubes sociales de cannabis representan un modelo legal *de facto* o *de jure* de producción y suministro a pequeña escala que ha demostrado operar en gran medida sin problemas.
- Los clubes sociales de cannabis proporcionan aprendizajes que pueden brindar lecciones para el desarrollo de modelos regulatorios futuros y, dado que no parecen infringir obligaciones de tratados de la ONU, pueden ser un modelo de transición útil que los legisladores pueden implementar antes de establecer sistemas de producción legales más formales. Sin embargo, dichos clubes podrían igualmente operar junto con sistemas de producción más formales posteriores a la legalización (como en el caso de Uruguay).
- Sin acción regulatoria positiva, es probable que los productores nacionales de cannabis existentes que operan en mercados ilegales o cuasi legales sean excluidos de los mercados recientemente regulados. Esto puede representar una pérdida

de experiencia útil, alentar la continuación de producción y venta no autorizadas y desalentar a los consumidores establecidos de migrar a mercados regulados legalmente.

- En países como el Reino Unido, la producción de cannabis en mercados ilegales está asociada con altos niveles de tráfico humano y explotación.<sup>1</sup> En un mercado regulado, los márgenes de ganancia y la oportunidad para tal actividad disminuirían drásticamente y la explotación podría ser combatida como lo es en otras industrias legales: a través del monitoreo y la ejecución de estrictas normas laborales.
- Expandir el cultivo nacional en jurisdicciones en las que hay legalización y regulación impactará a regiones de producción tradicionales en el extranjero y a sus economías. Inevitablemente, paralelo a la reducción de criminalidad y corrupción habrá reducciones en salarios y oportunidades económicas para algunas poblaciones ya marginadas.
- Algunas corporaciones ya cuentan con una licencia para producir cannabis en múltiples continentes, principalmente para los mercados medicinales. Estas corporaciones están en una posición privilegiada para expandirse al espacio de mercado en desarrollo y ya tienen un importante poder de presión nacional e internacional. Este poder de cabildeo tiene el potencial de aplazar políticas prioritarias relacionadas con los mercados legales emergentes, el comercio internacional y la manera en la que se regulan.

### Recomendaciones

- Se puede asegurar el control de calidad y la seguridad de los sistemas de producción utilizando medidas que ya operan en los mercados existentes de cannabis medicinal y no medicinal de varios países.
- La prevención de la explotación en las líneas de producción se puede abordar en parte a través de los estándares laborales existentes y los mecanismos de monitoreo que ya operan en otras industrias legales.

<sup>1</sup> Véase Anyone's Child y Transform Drug Policy Foundation (2020) "Reforming Drug Policies to Reduce the Trafficking and Exploitation of Vulnerable People" <https://anyoneschild.org/trafficking-and-exploitation-briefing/>

- Al principio, se pueden emplear sistemas de seguimiento que monitoreen el cannabis desde la “*semilla hasta la venta*” para identificar cualquier instancia de desviación, aunque esto puede resultar menos necesario una vez que el mercado se establezca. Se debe tener cuidado para garantizar que cualquier sistema de “*semilla hasta la venta*” no genere barreras indebidas para la entrada de actores de mercado más pequeños.
- La producción realizada por compañías privadas con fines de lucro se maneja mejor cuando producen la droga para su venta en tiendas separadas y estrictamente reguladas que no son de su propiedad (lo cual puede incluir tiendas sin fines de lucro o manejadas por el gobierno).
- Las regulaciones deben buscar dar prioridad a la seguridad del consumidor, garantizando un acercamiento cauteloso a nuevos productos y desarrollos de producto (incluyendo nuevos líquidos para vaporizador, concentrados, comestibles o bebidas con infusión de cannabis) cuyos perfiles de riesgo son relativamente menos conocidos.
- Se debe garantizar el acceso a licencias de producción de margen bajo para prevenir la captura corporativa o el surgimiento de monopolios u oligopolios corporativos y así asegurar que los productores pequeños sean capaces de entrar al mercado.
- Los pequeños clubes sociales de cannabis sin fines de lucro deben promoverse como una opción combinada de producción y suministro para proveer una alternativa a la producción y venta a gran escala.
- El cultivo en casa de cannabis para consumo personal debe estar sujeto a restricciones de edad y límites de producción, aunque los retos inherentes asociados con regular el consumo en casa implican que estos requerimientos seguramente van a actuar como una influencia de moderación y no como un control estricto.
- Las disposiciones para el cultivo en casa y los clubes sociales de cannabis pueden servir como rutas de acceso legal útiles mientras se establece la producción y los marcos de venta más amplios y el mercado no está aún en operación.
- La regulación debe intentar incorporar a los productores nacionales existentes, por ejemplo, facilitando el acceso a programas de equidad social.

- Se debe considerar la regulación a través de la óptica del desarrollo internacional; no se deben olvidar los impactos del desarrollo de las reformas del cannabis en las regiones de producción tradicionales y se deben incentivar las prácticas de producción sostenibles a través de la regulación.

Ya existe un número importante de negocios bien establecidos que producen drogas a base de plantas, incluyendo la producción extensiva de cannabis tanto para uso medicinal y (más recientemente) no medicinal, dentro de marcos legales regionales, nacionales y globales existentes. Estos modelos en funcionamiento sugieren que la producción de cannabis para uso no medicinal seguramente va a requerir la expansión y adaptación de controles de regulación existentes, y no la creación de controles completamente nuevos. El desarrollo de la producción no medicinal con licencia federal a gran escala en Canadá, por ejemplo, muestra que esto es perfectamente plausible, además de ser un procedimiento realista del cual otras jurisdicciones pueden tomar ejemplo.

Si bien el manejo de la producción del cannabis parece relativamente sencillo, aún existen asuntos clave que deben tomarse en consideración si se pretende una regulación efectiva. Como con la producción de drogas farmacéuticas, los objetivos principales deben ser garantizar la calidad y seguridad del cannabis producido, así como la seguridad de los sistemas de producción para limitar el desvío hacia los mercados ilegales. La regulación existente del cannabis tanto para uso medicinal como no medicinal ofrece una serie de ejemplos de cómo estos objetivos pueden alcanzarse, todos con varios grados de intervención y éxito por parte del gobierno.

Como se mencionó antes, a menudo habrá otras restricciones respecto a qué marcos de regulación es posible implementar en una jurisdicción dada, en términos de qué es aceptable social, cultural, económica y políticamente. Por ejemplo, en EE.UU., las tensiones en curso entre las iniciativas de legalización del cannabis a nivel estatal y las prohibiciones a nivel federal han significado que no era posible

establecer un modelo de producción (o venta) que fuera propiedad del Estado, ya que ello efectivamente hubiera requerido que los empleados del Estado implicados violaran la ley federal.

---

## Licencias

---

La manera en la que se otorgan licencias para la producción de cannabis y los mecanismos a través de los cuales se vincula la producción al suministro son elementos fundamentales de cualquier marco regulatorio. Dependiendo del sistema de licencias en operación, la producción puede estar altamente restringida a un número fijo o pequeño de compañías o agencias, o puede estar esencialmente abierta a cualquier participante de mercado dispuesto que cumpla con ciertos criterios.

Si bien la existencia de un modelo de regulación en funcionamiento para la producción de cannabis medicinal en ciertos aspectos va a simplificar la transición a la producción no medicinal, los reguladores deben ser conscientes de que simplemente intentar duplicar o extender la producción del mercado medicinal probablemente resultará una medida de exclusión por naturaleza (favoreciendo a actores de mercado ya establecidos y creando barreras para la entrada al mercado, particularmente para los negocios pequeños). Esto a su vez puede ir en contra de los objetivos regulatorios globales para combatir el surgimiento de monopolios corporativos y para promover un sector de mercado nuevo, diverso y equitativo.

El proceso que se implementó en Colorado inicialmente requería que cualquier cannabis vendido para uso no medicinal tenía que cultivarse de acuerdo con el modelo estatal existente de producción de cannabis medicinal. Esto significó que, durante el primer año del nuevo sistema regulatorio, las licencias de producción solo se otorgaron a quienes eran capaces de también suministrar la droga para su venta en tiendas. Esta llamada “*integración vertical*” implica que los vendedores y productores son parte de la misma compañía. En lo que respecta al modelo estatal de cannabis medicinal, los

puntos de venta debían producir por lo menos el 70% de lo que vendían y se les prohibía vender más de 30% de lo que producían a otros puntos de venta.

Se ha justificado vincular las operaciones de producción y suministro de esta forma afirmando que minimiza el número de transacciones en la cadena de suministro, simplificando la supervisión regulatoria y haciendo más fácil el rastreo del cannabis desde la “*semilla hasta la venta*” (de modo que se reduce el riesgo de desvío al mercado ilegal). Pero en la realidad, esta vinculación aún contiene transferencias entre productores y vendedores que necesitan seguimiento, incluso si son parte de la misma empresa.

La integración vertical permite la actividad comercial privada, pero también (al menos en teoría) pone ciertos límites a la competencia y comercialización al favorecer negocios más grandes y mejor establecidos que tienen los recursos sustanciosos necesarios para manejar tanto la producción como el suministro.<sup>2</sup>

Sin embargo, en marcos como el de Colorado, en los que el estado actúa como regulador de las empresas privadas, y no como un participante del mercado en sí mismo, el mandato de la integración vertical de la producción y el suministro puede resultar demasiado restrictivo y tener consecuencias negativas a largo plazo. Al dar preferencia a las economías de escala, la política de integración vertical corre el riesgo de crear una industria dominada por actores corporativos selectos de gran escala con importantes poderes de mercadeo y presión. Si bien tener una industria influyente que pueda defender de manera competente la regulación efectiva es algo potencialmente positivo, no se debe permitir que el cabildeo industrial alcance una escala con la cual pueda distorsionar el proceso de generación de políticas a favor de los intereses industriales al obstruir o debilitar los controles regulatorios, como se ha visto históricamente en las industrias del alcohol y el tabaco.

---

<sup>2</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p48.

Quizás para ilustrar este punto, una de las principales fuerzas motoras detrás del requerimiento de integración vertical en Colorado fue la industria estatal existente de cannabis medicinal. La lógica detrás de esto fue que, habiendo estado sujeta a la regla 70/30 por varios años y habiendo ya invertido en los espacios de cultivo y el equipo necesarios para establecer las operaciones combinadas de producción y suministro, los puntos de venta de cannabis medicinal que buscaban entrar al mercado no medicinal no querían hallar competencia de nuevos participantes para quienes no aplicaban los nuevos requisitos. Sin embargo, extender la regla 70/30 de esta forma fue más que nivelar el campo de juego; de hecho, creó una barrera mayor para nuevos actores, particularmente negocios pequeños, dando a las compañías de cannabis medicinal existentes un año crucial para establecerse en el mercado.

En contraste directo con Colorado, las leyes de licencias en Washington se establecieron con la intención expresa de evitar un mercado concentrado y dominado por unos cuantos agentes clave de gran magnitud. El estado implementó tres niveles de licencia: producción, procesamiento y venta. Cualquier persona o negocio puede tener no más de tres licencias de producción y procesamiento; los productores o procesadores no tienen permiso de tener licencias de venta. Los poseedores de licencia de ubicación múltiple tampoco pueden poseer más del 33% de sus licencias en un solo condado.<sup>3</sup> Los modelos contrastantes de Washington y Colorado han brindado lecciones valiosas para los estados con regulación más tardía; es notable que en 2014 se eliminó el requerimiento 70/30 en Colorado y la integración vertical se optimizó. Desde 2020, la integración vertical se permite en Alaska, Illinois, Maine, Michigan, Nevada y Oregón, pero queda prohibida en California (hasta 2023) y Washington.<sup>4</sup>

También en los Países Bajos las concesiones limitadas y la separación entre producción y suministro son características de las regulaciones del cannabis medicinal del país. Una compañía privada, Bedrocan BV, es actualmente la única productora de cannabis con

licencia,<sup>5</sup> mientras que el Office for Medicinal Cannabis del gobierno nacional es el único comprador y tiene el monopolio del suministro, distribuyendo el cannabis en farmacias registradas.

La legislación de Uruguay también requería una separación similar entre producción y suministro bajo su marco regulatorio para el uso no medicinal del cannabis. Inicialmente, las licencias de producción se otorgaban a dos compañías privadas que después vendían el cannabis a precio fijo al gobierno como el único comprador, para que posteriormente se pudiera vender en farmacias designadas. Mientras que se pretendía que reflejara un acercamiento cauteloso, este modelo limitado de producción tuvo que ver con cuestiones de baja de suministro, ya que después de que abrieron los mercados legales, el pequeño número de farmacias con licencia para vender cannabis supuestamente se quedó sin producto en cuestión de horas. Una razón sugerida para esto fue que uno de los productores con licencia no cumplió con los estándares de examinación del producto impuestos por el cuerpo regulatorio de Uruguay (IRCCA, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis).<sup>6</sup>

Cualquiera que sea el rango potencial de los productores de cannabis permitido por un sistema regulatorio dado, la concesión de licencias de producción obviamente debe llevarse a cabo de acuerdo con los elementos básicos de procedimientos de licencia estándar usados en otras industrias. Estos típicamente incluyen, entre otras cosas, inspecciones de salud y seguridad de las instalaciones de los negocios, el cumplimiento con todas las leyes y regulaciones relevantes del medio ambiente y revisiones de antecedentes penales y de crédito a los portadores de licencia potenciales.

Con respecto a las revisiones de los antecedentes penales, es vital que los procedimientos no conduzcan a la exclusión general

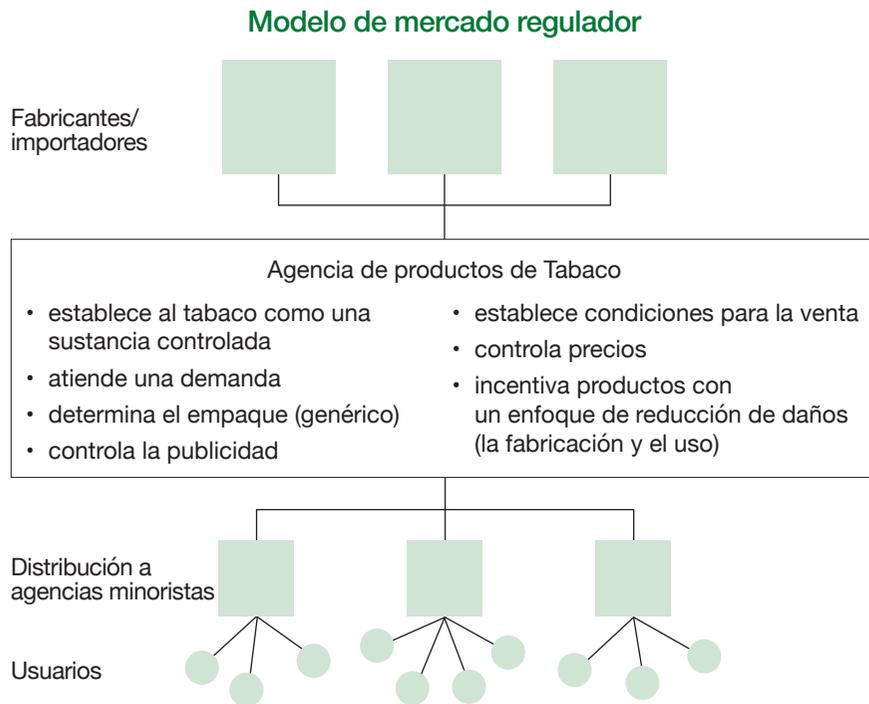
<sup>3</sup> Washington State Liquor and Cannabis Board (2015) Frequently Asked Questions about the Marijuana Rules. <https://lcb.wa.gov/mj2015/faqs-rules>

<sup>4</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p47.

<sup>5</sup> Esto es solo la situación actual; no hay un límite específico para productores y en otros momentos ha habido un segundo productor. En 2019, se reportó que la producción se expandiría a otros países, a lo cual los productores canadienses prestaron atención: Pascual, A. (2019) Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, *Marijuana Business Daily* 24 de abril. <https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/>

<sup>6</sup> Queirolo, R., Uruguay: the first country to legalize cannabis, en: Decorte, T., Lenton, S. y Wilkins, C. (eds) (2020) *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios*. Routledge.

de quienes han sido castigados por previas leyes represivas del manejo del cannabis. Una forma importante de abordar esto será a través de la implementación de procedimientos de eliminación de los antecedentes penales (ver la **Sección 3a** sobre la eliminación de antecedentes penales), que borrarían permanentemente los registros criminales históricos de ofensas relevantes relacionadas con el manejo del cannabis. Donde se empleen más bien esquemas de eliminación de antecedentes penales menos completos, tales como sellado de registros, es vital que estos esquemas efectivamente prevengan estigmas y discriminación persistentes que creen barreras para acceder a la industria. La regulación debe buscar incorporar y adaptar partes de mercados existentes donde sea posible, y no apropiárselos o erradicarlos.



**Figura 2**

Adaptada de: Borland, R. (2003) *A strategy for controlling the marketing of tobacco products: a regulated market model*, *Tobacco Control*, Vol.12, núm. 4, pp.374–382.

Las licencias juegan un papel importante para determinar la forma y la apariencia del mercado. Los registros criminales crean barreras a nivel individual para acceder al empleo. Pero también existen barreras estructurales adicionales que, sin respuesta regulatoria, muy probablemente van a excluir del acceso a las licencias de producción a comunidades afectadas por la desigualdad en la ejecución de las leyes de prohibición del cannabis. Por lo tanto, junto a la implementación de medidas de eliminación de antecedentes penales, las autoridades regulatorias deben buscar promover la equidad social a través del proceso de licencias. Para facilitar estos objetivos en la etapa de solicitud, se pueden implementar varias estrategias, por ejemplo: que los solicitantes entreguen “*planes de equidad social*”, como en Michigan; que se establezca una puntuación de la diversidad empresarial como parte de la evaluación, como ocurre en Nevada; o que se asignen específicamente puntos a los solicitantes para evaluar el estatus de sus proyectos en términos de equidad social, como en Illinois.<sup>7</sup> Los reguladores también deben buscar eliminar o reducir aún más las barreras para acceder a licencias (incluso ofreciendo exención o reducción de tarifas) para estas comunidades. El desarrollo de “*programas de equidad social*”, y las medidas más generales que se pueden tomar para promover el acceso a la industria para comunidades afectadas por la desigualdad, se discute con más detalle más adelante en este libro, en relación con la venta (véase la **Sección 2g**).

### El ‘Modelo regulado de mercado’ Borland

El debate en respuesta a las fallas históricas de las políticas del tabaco en materia de salud pública ha generado propuestas para un nuevo modelo regulatorio que también podría potencialmente aplicarse al cannabis o a otras drogas. En 2003, el profesor Ron Borland propuso lo que él llama el Modelo de Mercado Regulado (ver **Figura 2** a la vuelta), que está construido sobre el supuesto de que el tabaco fumado no es un producto de consumo ordinario.

Incluso cuando se usa según las instrucciones, el tabaco es altamente adictivo y significativamente dañino para la salud personal. Por consiguiente, cualquier mercadotecnia comercial que busque incrementar el consumo de tabaco y

<sup>7</sup> Slade, H. (2020) *Altered States: Cannabis regulation in the US*, Transform Drug Policy Foundation, p23. <https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

por ende su margen de ganancia, inevitablemente va a conducir a incrementos inaceptables en daños a la salud.

En respuesta, el modelo propuesto mantendría el acceso legal de los adultos, pero eliminaría cualquier incentivo a iniciativas con fines de lucro para incrementar el consumo. Bajo este modelo, no habría margen para que las compañías de tabaco crearan productos incluso más adictivos o para que usaran técnicas de mercadotecnia o de otro tipo para promover el consumo de tabaco entre consumidores existentes o nuevos. El modelo establecería un cuerpo regulador, una Agencia de Productos de Tabaco (APT) para que actuara como puente entre productores y vendedores.

La APT tomaría el control completo del producto, manejando los tipos de productos disponibles, su producción, empaquetamiento y cualquier actividad potencial de mercadotecnia. La interacción comercial competitiva aún ocurriría en el punto de producción y en el punto de suministro. Los productores de tabaco competirían para suministrar a la APT con materiales brutos, mientras que los vendedores generarían ganancias al vender productos de tabaco dentro del marco de vendedores con licencia.

Al eliminar la oportunidad de que las compañías privadas maximicen el consumo de tabaco y por lo tanto sus ganancias, la APT estaría en una posición para perseguir objetivos de salud pública a través del manejo y posiblemente la reducción del consumo (véase **Figura 2**). El sistema uruguayo de regulación legal del cannabis se basa esencialmente en este Modelo de Mercado Regulado; tiene el beneficio de mantener la competencia comercial en las etapas de producción y venta, pero una agencia de gobierno es responsable de controlar los elementos clave del mercado del cannabis.

---

## Control de calidad

---

La vigilancia de la calidad y la seguridad protege a los consumidores de los riesgos de salud asociados con el cannabis adulterado o contaminado, y de los riesgos de consumir cannabis de potencia no conocida o no confiable. Por lo tanto, la examinación debe ser una condición estricta de licencia para los productores.

En EE.UU., la industria de cannabis medicinal ha sido históricamente en gran medida autorregulada cuando se trata de controles de calidad y cuestiones de seguridad del consumidor, con resultados mixtos. Debido al conflicto persistente entre leyes federales y

estatales que gobiernan al cannabis medicinal, no se le ha encargado a ninguna autoridad central como la Food and Drug Administration o el Department of Agriculture que asegure que se hagan análisis adecuados al cannabis. Muchos de los estados que primero legalizaron el cannabis medicinal no se ciñeron inmediatamente a la legislación que requería análisis de niveles de pesticidas, moho, bacterias u otros microorganismos que pueden resultar dañinos para la salud. La ausencia de una autoridad central también significó que, incluso en donde se establecieron los requisitos de análisis, fueron a menudo inconsistentes entre estados (muchos estados no requerían requisitos específicos de metales pesados, por ejemplo).<sup>8</sup>

A pesar de esto, el rápido crecimiento de los mercados de cannabis medicinal en los estados que lo legalizaban permitía un nivel de competencia para desarrollar, lo cual significaba que los vendedores cuyos productos no cumplieran con los estándares de calidad estaban sujetos a perder clientes a otros competidores que ofrecían mejores productos. Una importante comunidad de usuarios de cannabis medicinal en internet también tuvo un rol en propiciar el control de calidad; sitios tales como leafly.com y WeedMaps.com permitían a los clientes postear reseñas de los dispensarios y resaltar instancias de prácticas mal realizadas.

Los reguladores que desarrollan los mercados de cannabis medicinal en EE.UU. han hecho de los análisis una parte más importante de la comercialización. Las regulaciones de Washington, por ejemplo, obligan a todo productor y procesador de cannabis con licencia a entregar muestras representativas de su cannabis y de sus productos con infusión de cannabis a un laboratorio de análisis externo, independiente y acreditado por el estado, en una calendarización determinada por el panel estatal de control de alcoholes. Si estas muestras no cumplen con los estándares adoptados por el panel, el lote entero del cual se tomó la muestra debe destruirse. En Denver, se reportó que más de 28,000 productos fueron retirados en 2017 debido a los altos niveles de

---

<sup>8</sup> Leafly (2020) Cannabis testing regulations: A state-by-state guide. [www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations](https://www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations)

pesticidas registrados.<sup>9</sup> Requerimientos similares se han adoptado subsecuentemente en otros estados con regulación: Massachusetts, por ejemplo, prohíbe la venta de cualquier cannabis o productos de cannabis que no hayan sido examinados independientemente y de los que no se haya confirmado que cumplen con detallados requerimientos de análisis.<sup>10</sup> Todos los estados de EE.UU. que hasta ahora han regulado la producción de cannabis no medicinal requieren que los productores tomen al menos algunas disposiciones para su análisis, de modo que se pueda establecer la potencia (concentración de THC) de sus productos (que debe estar claramente señalada en el embalaje).<sup>11</sup>

La importancia del análisis adecuado de los productos fue subrayado en 2019, debido a de un número importante de lesiones de pulmón, incluso de muertes en EE.UU. relacionadas con el uso de vaporizadores. Muchas de las lesiones ocurrieron debido al consumo de cartuchos de vapeo de cannabis, aunque debe notarse que estos fueron casi todos comprados de fuentes no reguladas. El químico que causó las lesiones, el acetato de vitamina E, algunas veces añadido a los líquidos de vapeo como agente espesante, no se había examinado con especificidad en la mayoría de los estados en los que había legalización. Sin embargo, la potencia general y los requerimientos de control de calidad ampliamente adoptados en los mercados regulados significó que la gran mayoría de las lesiones por acetato de vitamina E ocurrieron a partir de suministros no regulados.<sup>12</sup> También se descubrió subsecuentemente que los estados en los que había ventas de cannabis no medicinal regulada en ese momento tendían a registrar niveles más bajos de lesiones de pulmón (Massachusetts fue una excepción; el estado adoptó una prohibición de los vaporizadores de cannabis en respuesta a la crisis, creando una baja en los suministros no regulados que tienen más probabilidad de causar lesiones). Massachusetts reabrió las

ventas en 2020, con requerimientos de análisis específicos.<sup>13</sup> En contraste, en Michigan, las ventas de vaporizadores de cannabis fueron temporalmente suspendidas para permitir la investigación; solo los productos que no cumplieron con los nuevos requisitos que restringían los niveles de acetato de vitamina E fueron retirados del mercado.<sup>14</sup>

Obviamente cualquier requerimiento de análisis va a implicar costos para los productores. Diferentes laboratorios en EE.UU. cobran tarifas variadas por sus servicios; sin embargo, el precio promedio para un análisis necesario de seguridad y potencia en la región es de varios cientos de dólares por muestra, lo cual refleja a su vez altos costos de operación para los laboratorios de análisis. Un estudio de California en 2020 estimó que el costo promedio de análisis por muestra era de \$273 en laboratorios grandes, comparado con \$537 en los laboratorios medianos y \$778 en laboratorios pequeños. El estudio identificó que un “*componente mayor*” de los costos generales de análisis es el de las pérdidas sufridas por la destrucción de cannabis que no pasa la examinación, considerando que los índices más altos de falla resultan en costos marcadamente más altos por muestra. Esta variabilidad de costo por muestra, a su vez, es significativamente más alta para laboratorios pequeños (lo cual resalta aún más las barreras de entrada a las que se enfrentan los negocios pequeños que buscan integrarse a la industria).<sup>15</sup> Esto es algo que los reguladores deben buscar compensar (como ocurre en otras áreas de mercado) a través de medidas proactivas para incrementar el acceso al mercado, de la promoción de equidad y la prevención de la monopolización y la captura corporativa (aunque debido a las dinámicas especializadas de análisis, es muy probable que las barreras de entrada sean más que simplemente financieras

9 Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p136.

10 Véase Commonwealth of Massachusetts (2017) 935 CMR (Adult Use of Marijuana) 500.160: Testing of Marijuana and Marijuana Products. [https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/11/Fall\\_2019\\_Adult\\_Regs\\_500.pdf](https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/11/Fall_2019_Adult_Regs_500.pdf)

11 Véase Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation, p17. <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2020/06/Altered-States-Digital-2020.pdf>

12 Leafly (2020) Cannabis testing regulations: A state-by-state guide. [www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations](http://www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations)

13 Jaeger, K. (2020) Most Legal Marijuana States Had Fewer Vaping-Related Lung Injuries, Study Finds, *Marijuana Moment* Agosto 26. <https://www.marijuanamoment.net/most-legal-marijuana-states-had-fewer-vaping-related-lung-injuries-study-finds/>; Bartlett, J. (2020) State plans to release quarantined vapes for resale, *Boston Business Journal* Agosto 3. <https://www.bizjournals.com/boston/news/2020/08/03/ma-to-release-quarantined-vapes.html>

14 Medical Xpress (2019) Michigan halts sale of marijuana vape products, orders tests, Noviembre 22. <https://medicalxpress.com/news/2019-11-michigan-halts-sale-marijuana-vape.html>; Strachan, J. (2020) Michigan Recalls Vape Cartridges Over Vitamin E Acetate, *Patch* Febrero 7. <https://patch.com/michigan/detroit/michigan-recalls-vape-cartridges-over-vitamin-e-acetate>

15 Valdes-Donoso, P et al. (2020) Costs of cannabis testing compliance: Assessing mandatory testing in the California cannabis market, *PLoS One*, Vol. 15(4). <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7179872/>

por naturaleza). Se discuten con mayor detalle ejemplos de medidas de equidad proactivas relacionadas con los vendedores más adelante en este libro, pero muchos de los mismos principios generales aplican: los costos de acceso al mercado se pueden reducir mediante la reducción de las tarifas de licencias; los costos altos iniciales para establecer un negocio se pueden reducir mediante esquemas de préstamos a negocios libres de intereses; y el dominio de mercado se puede prevenir mediante la limitación de las licencias disponibles por solicitante.

Aunque estos costos de análisis, absorbidos por los productores, puedan parecer altos, se compensan por las ganancias que estos acumulan a partir del cannabis cosechado (aunque, correspondientemente, los costos más altos de análisis producen precios de venta más altos más adelante para el consumidor). El estudio de California mencionado antes estimó que, en general, el análisis del cannabis cuesta \$136 por libra de flor de cannabis seca, es decir aproximadamente 10% del precio al mayoreo en el mercado regulado por el estado.<sup>16</sup> También es probable que los costos de análisis bajen a medida que la producción legal se expanda, el mercado se consolide y las tecnologías de análisis se desarrollen.

Los procedimientos y marcos de análisis también se han desarrollado continuamente a medida que la regulación del cannabis no medicinal se ha vuelto más común. Las Regulaciones Canadienses de Cannabis (Canadian Cannabis Regulations) adoptadas en 2018 proveen requisitos detallados para el análisis del cannabis y los productos del cannabis, prohibiendo la venta cuando no se cumplan tales requisitos; exigen la prueba de una muestra representativa de cada lote o tanda de cannabis, que debe hacerse en un laboratorio externo con licencia para probar el cannabis bajo las Regulaciones de Cannabis. Las Regulaciones de Cannabis proveen márgenes detallados para los ingredientes activos de los pesticidas que se revisan periódicamente, y se relacionan más ampliamente con los márgenes máximos ya establecidos para contaminantes químicos o microbianos en la Ley de Alimentos y Drogas (Food and Drugs Act) y

en los márgenes de residuos de productos para el control de plagas establecidos en la Ley de Productos para el Control de Plagas (Pest Control Products Act). Se requiere que tanto productores como examinadores mantengan registros del análisis de lotes por al menos dos años; para asegurar conformidad con el sistema de análisis, las Regulaciones de Cannabis otorgan poder a los inspectores para revisar los procedimientos de operación, los certificados de los análisis de los exámenes y los registros de los lotes.<sup>17</sup>

Fuera de Norteamérica, los Países Bajos han dado un sólido ejemplo de regulación de calidad y seguridad, debido a que su producción de cannabis medicinal se hace de acuerdo con los criterios de las Buenas Prácticas Agrícolas Europeas (European Good Agricultural Practice) para asegurar calidad y potencia consistentes. Como parte de este proceso, un laboratorio independiente también examina el cannabis para establecer su nivel de humedad, sustancias no deseadas tales como metales pesados, pesticidas o microorganismos y para establecer los niveles de ingredientes activos.

Tales ejemplos existentes alrededor del mundo proveen una guía útil con respecto al nivel de análisis que va a requerirse bajo cualquier sistema de regulación legal del cannabis. Como en Canadá, requisitos de control de calidad adicionales (incluyendo vinculación con la legislación más amplia que rige la comida y la seguridad) van a tener que establecerse con relación a los productos comestibles de cannabis, lo cual refleja el hecho de que se trata de productos comestibles o bebibles con riesgos y características específicos.

---

## Sustentabilidad medioambiental

---

Todas las industrias deben ser reguladas bajo una forma que asegure su sustentabilidad. Controlar el uso de pesticidas en la producción es un elemento importante para asegurar la sustentabilidad del medio ambiente en los mercados de cannabis.

---

<sup>17</sup> Gobierno de Canadá (2019) Mandatory cannabis testing for pesticide active ingredients - Requirements. [www.canada.ca/en/public-health/services/publications/drugs-health-products/cannabis-testing-pesticide-requirements.html#4](http://www.canada.ca/en/public-health/services/publications/drugs-health-products/cannabis-testing-pesticide-requirements.html#4); Cannabis Regulations, Parte 6. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2018-144/page-15.html#docCont>

<sup>16</sup> Véase nota anterior.

Si bien es importante proteger las cosechas de plagas e insectos, en décadas recientes se ha desarrollado un enfoque integral hacia el tratamiento de plagas que colocan como principios centrales de la regulación el manejo, y no la eliminación, y el incentivo del uso de métodos naturales de control. Seddon y Floodgate argumentan que un acercamiento “*hecho a la medida y en sintonía con el contexto*” es una parte importante de tal enfoque integral, desarrollado a partir de evaluación y ajustes constantes.<sup>18</sup> Hay otras cuestiones clave relacionadas con la sustentabilidad de la producción del cannabis, sobre todo respecto a la regulación del consumo de agua y uso del suelo, así como el consumo de energía. El cannabis es un cultivo relativamente “*sediento*” y su producción puede impactar significativamente los recursos de agua, una cuestión cuya importancia va en aumento en el contexto del cambio climático y la creciente falta de agua. De modo similar, la producción de cannabis puede ser una carga extensiva en la electricidad, dependiendo de los métodos de cultivo empleados.<sup>19</sup>

Seddon y Floodgate proveen análisis detallados de estos puntos en *Regulating Cannabis*, reconociendo que hay una multitud de lecciones que se pueden sacar de las industrias agrícolas existentes para aplicar a la producción de cannabis. Ellos mencionan que la sustentabilidad de las operaciones de producción puede depender del clima de la región en cuestión (por ejemplo, la cantidad mayor de irrigación que se necesita en regiones secas o si la producción ocurre en interiores o exteriores). Si bien la evolución de la tecnología para cosechar en interiores ha hecho posible la producción de cannabis en climas históricamente inadaptados, también involucra de manera variada luz de alta intensidad, deshumificadores, calentadores de espacio o enfriadores, calentadores de agua, así como ventilación y aire acondicionado. En Colorado, una falta de consideración generalizada hacia la sustentabilidad (como la dependencia de sistemas de control de clima y el uso de luces de mucho poder) ha llevado a estimaciones de que la producción de cannabis en el

estado emite más carbono que sus minas de carbón.<sup>20</sup> La producción ilegal no regulada muy probablemente es incluso menos amigable con el ambiente.<sup>21</sup> La regulación para la cosecha sustentable en espacios interiores es por lo tanto un reto importante y puede a su vez requerir alentar el cultivo exterior donde sea posible, el uso de fuentes de energía renovable para generar electricidad, así como en general el suministro más sustentable de materiales.<sup>22</sup> La producción sustentable también podría incentivarse ofreciendo tarifas más baratas para licencias de cosecha exterior, donde sea posible, o cobrando más por las licencias de cosecha interior que requieren el uso de materiales menos sustentables.

---

## Seguridad

---

Inevitablemente, algunos productores de cannabis van a intentar incrementar sus ganancias a través del desvío de parte de su inventario a un mercado paralelo ilegal con ventas sin impuestos por debajo de los precios de los mercados legales.

Los sistemas de producción seguros y propiamente monitoreados pueden ayudar a minimizar el riesgo de esta actividad y, por lo tanto, deberían ser una condición para el otorgamiento de licencia para los productores de cannabis, con penalizaciones claras en caso de violaciones. El valor unidad-peso elevado del cannabis también puede hacerlo un objetivo para el robo, de modo que se necesitan medidas de seguridad adicionales. Aunque garantizar la seguridad requiere controles regulatorios esencialmente de sentido común, la magnitud de los riesgos encontrados y de las medidas que son económicamente viables va a variar de una jurisdicción a otra. También es el caso que la necesidad de controles de seguridad estrictos puede reducirse con el tiempo, a medida que el tamaño y alcance del mercado ilegal se reduzca, aunque esto va a requerir

---

<sup>20</sup> Summers, H.M. et al (2021) The greenhouse gas emissions of indoor cannabis production in the United States, *Nature Sustainability*. <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00691-w>

<sup>21</sup> Charles, K. (2021) Colorado's legal cannabis farms emit more carbon than its coal mines, *New Scientist* Marzo 8. <https://www.newscientist.com/article/2270366-colorados-legal-cannabis-farms-emit-more-carbon-than-its-coal-mines/#ixzz6pAVqfCg>

<sup>22</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p239-260.

<sup>18</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p253.

<sup>19</sup> Para una discusión detallada sobre estas cuestiones, véase Seddon, T. y Floodgate, W. (2020), citado anteriormente.

evaluación constante para medir la necesidad (y efectividad) de las restricciones.

Por ejemplo, bajo los requisitos generales demarcados en las Regulaciones Canadienses de Cannabis, se requiere que los cultivadores y procesadores tengan un Jefe de Seguridad, responsable de asegurar la conformidad con las medidas de seguridad demarcadas en las Regulaciones Canadienses de Cannabis.<sup>23</sup> Los requisitos para las medidas de seguridad físicas demarcados en las regulaciones incluyen (entre otras cosas):

- Restricciones del diseño del sitio (debe prevenir acceso no autorizado).
- Requisitos para dispositivos de grabación visuales y sistemas de alarmas para proteger el perímetro.
- Un sistema de conservación de registros de intrusiones detectadas en el sitio.<sup>24</sup>

Requisitos igual de estrictos aplican en los interiores (incluyendo la incorporación de barreras físicas entre áreas de operación y almacenamiento; mantener un registro de todo individuo que entra o sale de un área de almacenamiento; y el requerimiento de dispositivos de grabación tanto en áreas de operación como de almacenamiento, funcionando en todo momento).<sup>25</sup> Si estas restricciones son rentables o necesarias en la práctica es algo que está abierto a debate. Sin embargo, esto es una demostración importante del principio de precaución en práctica: en un mercado nuevo, en desarrollo, especialmente para una droga que todavía tiene un mercado ilegal lucrativo, es prudente tender hacia el lado de la sobreprotección desde el principio. Los controles siempre se pueden reducir en una etapa posterior a medida que el mercado ilegal se reduzca y el riesgo de desvío disminuya de modo correspondiente.

El requerimiento de que la producción se conduzca en espacios interiores puede ser apropiado en algunas localidades, pero va a ser demasiado restrictivo en la mayoría, y también van a tener un impacto en la sustentabilidad, como se discutió anteriormente. Robar, transportar, secar y procesar cualquier número importante de plantas de cannabis va a resultar menos atractivo que apuntar a productos procesados. De manera más importante, no hay una razón obvia por la cual las áreas de cosecha exteriores, u otras instalaciones movibles como invernaderos o túneles de cultivo, no podrían asegurarse y monitorearse adecuadamente para prevenir el desvío. Por ejemplo, las regulaciones de cannabis no medicinal de Washington permiten instalaciones de cosecha exteriores, en caso de que estén bien cercadas y que tengan sistemas de vigilancia establecidos. Requisitos similares se han adoptado desde entonces en otros estados de EE.UU.: California, por ejemplo, ofrece un rango de licencias dependiendo de si el cultivo va a ser en exteriores o interiores (y de la escala de cultivo). En Massachusetts, requisitos de seguridad adicionales aplican para el cultivo exterior, incluyendo candados de grado comercial y un sistema de alarma de seguridad que se monitorea constantemente y que es capaz de proveer alertas a los empleados designados dentro de un rango de cinco minutos después de que una alarma se dispara.<sup>26</sup>

Con respecto al monitoreo, Colorado ha producido un conjunto extenso de regulaciones que requieren la videovigilancia de áreas donde ocurre la producción/cultivo, pesaje, empacamiento y preparación para el transporte. Tales requisitos se han vuelto comunes en las regulaciones; las regulaciones canadienses requieren que *“cada área de operaciones y de almacenamiento debe estar monitoreada en todo momento por dispositivos de videograbación para detectar conductas ilícitas”*. Una excepción es la de las áreas de cultivo, donde solo requieren estar monitoreados los puntos de entrada y salida.<sup>27</sup> Las regulaciones en Massachusetts requieren de manera específica que las cámaras tengan un ángulo que *“permita la captura de la identificación clara y certera de cada*

<sup>23</sup> Canadian Cannabis Regulations, s38(1). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2018-144/index.html>

<sup>24</sup> Canadian Cannabis Regulations, s62(1), 63(1), 64-65, 66(3).

<sup>25</sup> Canadian Cannabis Regulations, s68(2), 69, 71(1).

<sup>26</sup> Commonwealth of Massachusetts (2019) 935 CMR Adult Use of Marijuana 500.110: Security Requirements for Marijuana Establishments, s(6).

<sup>27</sup> Canadian Cannabis Regulations, s70(1)-(2)

persona que entre o salga del establecimiento de marihuana o el área”.<sup>28</sup>

Para añadir otro nivel de supervisión, los productores (y vendedores) en Colorado también deben usar un programa en línea de seguimiento del inventario creado por el estado para registrar la trayectoria que su cannabis toma desde la cosecha hasta la venta. Este programa emplea tecnología de identificación por radio frecuencia (RFID por sus siglas en inglés) comúnmente usada por muchas empresas comerciales para rastrear sus productos y manejar sus inventarios. Esta medida de seguridad más sofisticada complementa los requerimientos más prosaicos (como los estándares mínimos para candados de puertas y alarmas). Sistemas similares se han adoptado desde entonces en muchos estados de EE.UU. para regular de manera subsecuente la producción no medicinal de cannabis; dos proveedores de software mayores, METRC y BioTrackTHC, dominan el campo.<sup>29</sup>

Bajo cualquier sistema de regulación legal del cannabis, el nivel general de seguridad requerido va a ser determinado por la magnitud de los problemas que surjan, pero el camino más sensato parece ser el tender hacia la exageración de precauciones en el principio y revisar la situación una vez que los mercados de cannabis se hayan establecido.

### Límites de producción

En Washington, hay un límite a nivel estatal de la cantidad del espacio que puede emplearse para la producción de cannabis.<sup>30</sup> El límite es de 2 millones de pies cuadrados (equivalente a aproximadamente 35 campos de fútbol de la NFL) y los productores potenciales deben

solicitar las licencias basados en el tamaño planeado de su operación de producción. Hay tres niveles de producción para los cuales las licencias se pueden otorgar:

- 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<sup>31</sup>

Por consiguiente, las licencias de producción disponibles son limitadas, lo cual implica que el estado raramente acepta nuevas solicitudes de licencia para productores. La decisión de limitar la producción de esta forma se tomó con un número de objetivos en mente. Primero, la intención era minimizar el riesgo de que el Gobierno Federal de EE.UU. objetara el nuevo sistema regulatorio que se establecía. El Departamento de Justicia de EE.UU. había aclarado previamente que el tamaño de una operación sería un factor importante para decidir si iniciar o no la aplicación de la ley federal. Sin embargo, también hay otros beneficios deseados:

- Reducir el incentivo financiero y las oportunidades para desviar el cannabis para su venta en mercados ilegales fuera del esquema del estado.
- Potencialmente reducir los niveles de uso de la gente con niveles muy altos de consumo.<sup>32</sup>
- Limitar el mercadeo y el poder político de grandes productores.

Mientras que todas las anteriores son miras loables (y los límites de producción pueden resultar ser una forma efectiva de alcanzarlas al menos en cierto grado), como siempre, existe el potencial de resultados no deseados. Si la producción legal se restringe al punto de que no haya una demanda substancial, van a aparecer las oportunidades de ganancias para productores sin

<sup>28</sup> Commonwealth of Massachusetts (2019) 935 CMR Adult Use of Marijuana 500.110: Security Requirements for Marijuana Establishments, s(5)-(6).

<sup>29</sup> McVey, E. (2018) Chart: Dominant player emerging for state cannabis seed-to-sale tracking contracts, *Marijuana Business Daily* 10 de septiembre. <https://mjbizdaily.com/chart-dominant-player-emerging-for-state-cannabis-seed-to-sale-tracking-contracts/>;

<sup>30</sup> Washington State Liquor and Cannabis Board (2012) Board approves filing of proposed rules to implement Initiative 502. <https://lcb.wa.gov/printpdf/5654>

<sup>31</sup> Washington State Liquor and Cannabis Board, Producer License Descriptions and Fees. [https://lcb.wa.gov/mjlicense/producer\\_license\\_descriptions\\_fees](https://lcb.wa.gov/mjlicense/producer_license_descriptions_fees)

<sup>32</sup> La idea detrás de este efecto potencial es que al prevenir la sobreproducción (y una caída resultante de precios), los límites de producción van a restringir el poder adquisitivo (y por ello los niveles de consumo) de gente con un uso fuerte o con dependencia, que normalmente son más sensibles a los precios. Para más sobre esto, véase Kleiman, M. A. R. (2013) Alternative Bases for Limiting Cannabis Production, BOTEK Analysis, UCLA. [www.liq.wa.gov/publications/Marijuana/BOTEC%20reports/5e\\_Alternative\\_Bases\\_for\\_Limiting\\_Production-Final.pdf](http://www.liq.wa.gov/publications/Marijuana/BOTEC%20reports/5e_Alternative_Bases_for_Limiting_Production-Final.pdf).

licencia, de modo que se frustra una de las metas principales de la política (esto podría ser un problema particular con los modelos de los estados de EE.UU. si hay compra sustancial por parte de residentes de estados vecinos que no permiten un suministro legal de cannabis). Además, aunque los límites de producción ayudan a prevenir la concentración de poder entre un grupo reducido de compañías, también aseguran que la producción sea difusa y variada, lo cual puede implicar una carga regulatoria más grande (lo cual, irónicamente, puede crear barreras mayores para la entrada de pequeños productores al mercado). Finalmente, los límites de producción basados en el tamaño de los cultivos pueden, en la ausencia de límites de potencia, llevar a los productores a dar prioridad a cultivar cannabis de alta potencia (y por ello de valor alto), a medida que intentan maximizar las ganancias que se pueden obtener a partir de su espacio de producción disponible (Para más información respecto a la potencia, véase la [Sección 2e](#)). En Jamaica, se ha registrado el reemplazo de variedades nativas de cannabis por cultivos importados de latitudes del norte (aunque en cultivos sin licencia) en respuesta a los deseos de crecimiento y procesamiento más rápidos (a menudo a costa de la calidad del producto).<sup>33</sup> Por lo tanto, un sistema de cuotas de producción basado en el THC puede ser un enfoque regulatorio más efectivo, aunque más pesado, para limitar la producción, que uno basado en el área de cultivo.<sup>34</sup> Como ocurre con la mayoría de los aspectos de la regulación del cannabis, se tendrá que llegar a un balance entre resultados positivos y negativos cuando se diseñen los límites de producción; el sistema debe incluir tanto evaluación continua como la habilidad de adaptación a medida que emerja nueva evidencia.

## Producción a más pequeña escala

Conducida en la ausencia de sistemas de licencias formales, la producción de cannabis a pequeña escala ocurre en un número de países incluyendo India, Vietnam y Camboya; en estos países el cannabis se cultiva de manera muy similar a como se cultiva cualquier otro producto herbal de valor medio. Estos mercados establecidos desde hace mucho, usualmente basados en el uso tradicional de cannabis de menor potencia, existen en gran medida sin problemas, ya sea en un espacio de políticas cuasi legales (como con el “*bhang*” en algunos estados de la India) o tolerados y sujetos a políticas de baja prioridad.

También los usuarios de cannabis en España han utilizado un área legal gris de las leyes de drogas del país al establecer los llamados “*clubes sociales de cannabis*” (CSC).<sup>35</sup> Los clubes son entidades relativamente autocontenidas y autorreguladas, que operan históricamente a partir de una base no lucrativa para producir cannabis para los miembros registrados de los clubes.

### Los clubes sociales de cannabis de España<sup>36</sup>

- Los clubes sacan ventaja de la ley española de descriminalización, que tolera el cultivo limitado de plantas de cannabis para uso personal. Los miembros de los clubes asignan al club el margen personal que se les permite en esta política de tolerancia; después el club junta las asignaciones personales de plantas para hacer un grupo mayor y suministra a los miembros del club de un lugar designado.
- Actualmente, los clubes operan bajo un código voluntario de prácticas establecido por la Coalición Europea para las Políticas de Drogas Justas y Efectivas (ENCOD).<sup>37</sup> Aunque ha habido un alto nivel de conformidad por parte de los cientos de clubes del país, el código no tiene estatus legal (y la conformidad con su letra y espíritu no es universal).
- Los clubes tienen fines no lucrativos con ingresos que se reinvierten en la administración de los mismos. Sin embargo, se han expresado

<sup>33</sup> Klein, A. y Hanson, V. (2020) Ganja Licensing in Jamaica Learning lessons and setting standards, UWI and ICCR (Interdisciplinary Centre for Cannabis Research). <http://iccresearch.org/sites/default/files/Ganja%20Licensing%20in%20Jamaica%20-%20April2020.pdf>

<sup>34</sup> Para más información acerca de cómo podría funcionar tal sistema, véase Kleiman, M. A. R., citado arriba.

<sup>35</sup> Marks, A. (2015) The Legal Landscape for Cannabis Social Clubs in Spain, Transnational Institute. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/the\\_legal\\_landscape\\_for\\_cannabis\\_social\\_clubs\\_in\\_spain\\_0.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_legal_landscape_for_cannabis_social_clubs_in_spain_0.pdf)

<sup>36</sup> Murkin, G. (2016) Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-social-clubs-in-spain-legalisation-without-commercialisation>

<sup>37</sup> ENCOD (2011) Code of Conduct for European Cannabis Social Clubs. [www.encoded.org/info/CODE-OF-CONDUCT-FOR-EUROPEAN.html](http://www.encoded.org/info/CODE-OF-CONDUCT-FOR-EUROPEAN.html).

preocupaciones respecto al surgimiento de algunos clubes nuevos que aparentemente se están alejando del ethos original no lucrativo.<sup>38</sup>

- Del mismo modo que con todas las otras asociaciones y organizaciones en España, los clubes sociales de cannabis están legalmente obligados a figurar en un registro local; los miembros fundadores están sujetos a revisiones de antecedentes.
- La membresía se otorga solo mediante invitación de un miembro existente que pueda dar fe de que el individuo que busca unirse ya consume cannabis (el objetivo es suministrar a usuarios existentes y no generar nuevos usuarios).
- La cantidad de cannabis por cultivarse se calcula con base en el número de miembros esperados y los niveles previstos de consumo.
- El cultivo es vigilado por voluntarios con suficiente experiencia o por personal pagado.
- En algunos clubes, los miembros “patrocinan” una planta de cannabis específica, de la cual se suministran.
- La distribución se conduce en las premisas del club, donde se alienta a los miembros a consumir dentro de áreas designadas. Esto es para promover un consumo planificado y minimizar el riesgo de que el suministro de un miembro se vuelva a vender en el mercado ilegal o se desvíe hacia personas que no sean miembros.
- Se establecen márgenes personales diarios máximos de en promedio 3 gramos por persona como una forma de alentar niveles responsables de consumo y limitar la cantidad de cannabis que puede llevarse fuera para consumo externo al lugar (y que puede desviarse para ventas secundarias).
- Los clubes pagan renta, impuestos, tarifas de seguridad social de los empleados, impuesto corporativo de ganancias y en algunos casos el IVA (del 18%) de los productos de cannabis vendidos.

La ciudad neerlandesa de Utrecht y un número de otros municipios han buscado previamente experimentar con el modelo de producción de los CSC<sup>39</sup> para resolver el llamado “problema de la puerta trasera” en los Países Bajos, donde las ventas en tienda de cannabis para uso no medicinal son efectivamente legales (la droga

puede salir de los *coffeeshops* del país por la puerta principal), pero la producción y el cultivo (por ejemplo, la cadena de suministro que conduce a la puerta trasera) permanecen prohibidas. Se reportó que el gobierno local pidió una exención de las leyes de drogas holandesas que permitiría que se estableciera una membresía cerrada a los CSC para 100 personas que desearan producir la droga para consumo personal, aunque desafortunadamente la propuesta nunca se concretó. La propuesta de clubes de Utrecht se planeó para complementar más que para reemplazar los *coffeeshops*; su objetivo específico era eliminar el crimen de la cadena de suministro y evitar los riesgos de salud potenciales que conlleva el cannabis que se produce sin controles de calidad.<sup>40</sup> El hecho de que no se hayan podido llevar a cabo las propuestas sugiere, en parte, que establecer CSC en ambientes con puntos de acceso legales que ya están en operación puede ser más complicado. Es poco probable que las propuestas se repitan a la luz de un nuevo experimento para resolver el “problema de la puerta trasera”, en el cual habrá un número limitado de *coffeeshops* en 10 municipios establecidos para vender cannabis cultivada de manera legal por productores con licencia del gobierno neerlandés. Como parte de los planes, los cultivadores con licencia van a ser responsables de distribuir el cannabis a los *coffeeshops*, lo cual va a significar que tanto la cadena de suministro como las ventas previas de cannabis van, por lo menos en locaciones selectas, a usar la “puerta delantera”.<sup>41</sup>

Un estudio de 2020 identificó CSC informales en 13 países europeos; la apertura de estos CSC se intensificó en la década de 2010.<sup>42</sup> Si bien la naturaleza en gran medida autorregulada de los CSC significa que hay variaciones en cómo se administran, los principios generales en los que la mayoría de ellos se basan sugiere que este modelo podría ser una opción pragmática de corto a mediano plazo para los legisladores que buscan hacer la transición a mercados

<sup>38</sup> Barriuso Alonso, M. (2012) Between collective organisation and commercialisation: The cannabis social clubs at the cross-roads. [www.druglawreform.info/en/weblog/item/3775-between-collective-organisation-and-commercialisation](http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/3775-between-collective-organisation-and-commercialisation); Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p132; Burgen, S. (2020) Spain becomes cannabis hub as criminals fill tourism void, *The Guardian* Octubre 11. <https://www.theguardian.com/society/2020/oct/11/spain-becomes-cannabis-hub-as-criminals-fill-tourism-void>

<sup>39</sup> Bennett-Smith, M. (2013) First Cannabis Cultivation Club Reportedly Forms in Dutch City of Utrecht, *The Huffington Post*, 12 de septiembre. [www.huffingtonpost.com/2013/09/11/cannabis-cultivation-club-utrecht\\_n\\_3909025.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/09/11/cannabis-cultivation-club-utrecht_n_3909025.html)

<sup>40</sup> Rolles, S., Cannabis policy in the Netherlands: moving forwards not backwards, p.165 en Transform Drug Policy Foundation (2016), *The Alternative World Drug Report: segunda edición*. <https://transformdrugs.org/product/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition/>

<sup>41</sup> Government of the Netherlands (Undated), Controlled cannabis supply chain experiment. <https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>

<sup>42</sup> Pardal, M. y Decorte, T. et al (2020) Mapping Cannabis Social Clubs in Europe, *European Journal of Criminology*. <https://doi.org/10.1177/2F1477370820941392>

de cannabis legalmente regulados. Los CSC tienen la ventaja de no estar prohibidos bajo el sistema de tratados de drogas de las Naciones Unidas,<sup>43</sup> en tanto que son esencialmente una extensión de la descriminalización de la posesión/cultivo personales. Por ello los CSC potencialmente se pueden crear antes de que mercados comerciales más formales se establezcan en países que, mientras se niegan a no cumplir con sus compromisos de tratados, tampoco quieren esperar reformas de tratados antes de explorar sus propias opciones de reformas de políticas (para más detalles, véase el capítulo de **Cannabis y las convenciones de drogas de las Naciones Unidas**, en la **Sección 3g**).

Dado que los CSC, por lo menos en su forma actual, se administran de manera no lucrativa y están sujetos a los límites de producción determinados por el número de miembros que admiten, y no tienen incentivos para incrementar el consumo o iniciar a nuevos usuarios del mismo modo que los productores comerciales o vendedores lo harían. Adicionalmente, las políticas relativamente estrechas de membresías de muchos CSC implican que mientras los usuarios existentes de cannabis tengan acceso seguro a la droga, la iniciación de nuevos miembros está restringida. Si bien en algunos sentidos el acceso restringido es una característica potencialmente positiva del modelo de los CSC, se debe tener cuidado de asegurar que esto no lleve a discriminación injusta en términos del acceso para no-residentes o para aquellos que no sean parte de las redes sociales locales.

El modelo de producción y suministro de los CSC podría fácilmente regularse con más formalidad de acuerdo con los códigos informales existentes de la práctica que se señalaron anteriormente; muchos CSC ahora están pidiendo esa regulación mayor. El problema, tal y como está la situación, es el estatus cuasi legal de los clubes, que los excluye de la supervisión efectiva del gobierno. Esto claramente dejaría de ser un problema si los clubes fueran completamente reconocidos por la ley, como ha ocurrido ahora con los CSC en Uruguay. En España, los gobiernos locales y los municipios se han

movilizado para incorporar aspectos específicos (por ejemplo, higiene y horas de operación) dentro del margen de la regulación, pero permanece una tensión continua entre los CSC y el gobierno nacional.<sup>44</sup> Bewly-Taylor et al. notan que las interpretaciones ambiguas de la posición legal de los CSC implican que, en la práctica, las redadas de la policía y las acciones de prosecución siguen ocurriendo (a menudo resultando en resoluciones de la corte que reafirman la legalidad del modelo y ordenan el regreso del cannabis incautado).<sup>45</sup>

Investigación en Uruguay ha sugerido que uno de los atractivos de los CSC es que se percibe una calidad más alta del producto, en parte debido a los miembros que desarrollan relaciones directas con y confían en los cultivadores. Sin embargo, ha habido un número creciente de CSC que se alejan de los modelos sociales cooperativos hacia un estatus de “*cuasi dispensario*”.<sup>46</sup> En general, el modelo CSC tiene un potencial obvio tanto como un sistema transicional de producción y suministro legales *de facto* que podría operar dentro de un marco prohibicionista y como un sistema alternativo de producción y suministro legales *de jure* que podría administrarse en paralelo a los modelos de venta más convencionales. Los CSC también podrían ser útiles como fuente importante de acceso legal durante cualquier periodo transicional, antes de que los mercados de cannabis estén establecidos y operando. Si se regulan de un modo que asegure que se mantenga un enfoque no lucrativo genuino, los CSC podrían ayudar a moderar los riesgos de la sobrecomercialización y potencialmente satisfacer la demanda de algunos productos de cannabis especializados (que podrían no estar disponibles a través de puntos de venta) en un ambiente controlado.

<sup>43</sup> La UNODC y el International Narcotics Control Board no han dicho nada contrario hasta ahora.

<sup>44</sup> Véase CND Blog (2020) Side event: Social Norms and Rituals, Individual and Collective Self-Regulation Strategies in Cannabis Use – What Research and Alternative Practices Can Tell to Cannabis Policy Reform. <http://cndblog.org/2020/03/social-norms-and-rituals-individual-and-collective-self-regulation-strategies-in-cannabis-use-what-research-and-alternative-practices-can-tell-to-cannabis-policy-reform/>

<sup>45</sup> Bewly-Taylor, D., Blickman, T. y Jelsma, M. (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition, GDPO y TNI, Capítulo 3, p10. [https://www.tni.org/files/download/rise\\_and\\_decline\\_ch3.pdf](https://www.tni.org/files/download/rise_and_decline_ch3.pdf)

<sup>46</sup> Pardal, M. et al (2019) Uruguayan Cannabis Social Clubs: From activism to dispensaries? *International Journal of Drug Policy* 73 pp49–57. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.06.022>

## Cultivo en casa

El cultivo de cannabis para uso personal no medicinal a pequeña escala se ha tolerado en un número de jurisdicciones como parte de las políticas de descriminalización del cannabis, con el surgimiento de relativamente pocos problemas. Las disposiciones para el cultivo propio también se han incluido específicamente en los modelos regulatorios para el uso no medicinal del cannabis que se han establecido en Canadá, Uruguay y estados de EE.UU. Tales provisiones pueden servir adicionalmente como una parte útil de la transición hacia el suministro de mercado regulado, particularmente mientras las regulaciones para un mercado de ventas aún se estén desarrollando. En el estado de Michigan, por ejemplo, la posesión y el cultivo en casa del cannabis se legalizaron a finales de 2018, permitiendo que individuos poseyeran hasta 2.5 onzas, cultivaran hasta 12 plantas y tuvieran hasta 10 onzas de cannabis en su propiedad. Sin embargo, el estado empezó a aceptar solicitudes de licencia de venta hasta el primero de noviembre de 2019, de modo que las ventas comenzaron en un pequeño número de tiendas el primero de diciembre de 2019. De modo similar, en el estado de Maine, la Ley de Legalización de la Marihuana (Marijuana Legalization Act) arrancó en 2016 para autorizar el cultivo personal de hasta tres plantas maduras y la posesión personal de hasta 2.5 onzas de cannabis.<sup>47</sup> Sin embargo, las solicitudes de licencia para los cultivadores comerciales, productores y vendedores no comenzaron sino hasta diciembre de 2019 y retrasos debidos al COVID-19 hicieron que los planes iniciales para ventas en tienda que iniciarían en junio de 2020 se aplazaran hasta más tarde en el año.<sup>48</sup>

El marco regulatorio establecido por el gobierno federal canadiense permite de modo similar que los residentes cultiven hasta cuatro plantas por hogar, pero otorga un margen para que las provincias y territorios impongan restricciones adicionales a este límite. Sin embargo, una iniciativa del Gobierno provincial de Quebec en la que

se aprovechó esta flexibilidad para prohibir el cultivo personal por completo fue declarada inconstitucional en una corte de Quebec, ya que se encontró que infringía la jurisdicción del gobierno federal.<sup>49</sup> La provincia canadiense de Manitoba, que igual interpretó esta flexibilidad como algo que les permitía prohibir por completo el cultivo en casa, hoy día todavía impone la prohibición, pero está enfrentando su propia impugnación en tribunal después del juicio en Quebec.<sup>50</sup>

Tiene poco sentido práctico o legal intentar operar una restricción completa del cultivo propio para uso personal una vez que la posesión para uso personal es legal y otras fuentes de suministro legal estén establecidas; además de tener poco propósito práctico, dicha restricción sería casi imposible de implementar. Sin embargo, se puede argumentar a favor de establecer un marco legal que presente parámetros dentro de los cuales se deba conducir dicho cultivo casero. El objetivo de ese marco sería limitar la producción para uso personal, específicamente para prevenir la producción comercial sin licencia y las ventas con fines de lucro y para prevenir que los menores de edad tengan acceso al cannabis. Estos objetivos se han reflejado en varias regulaciones provinciales en Canadá, que incorporan el límite existente de cuatro plantas establecido a nivel federal y plantean controles adicionales. Por ejemplo, en Nuevo Brunswick y en la Isla del Príncipe Eduardo, si las plantas se cultivan en exteriores (por ejemplo, un jardín), deben estar “*rodeadas por una cerca con candado de una altura de por lo menos 1.52m*”, mientras que las regulaciones en la Isla Príncipe Eduardo y en Columbia Británica añaden que las plantas no pueden ser visibles desde ningún espacio público. En Nuevo Brunswick, si el cultivo se hace en interiores, las plantas también deben estar en un espacio separado y cerrado. La Isla del Príncipe Eduardo simplemente requiere que las plantas estén en un espacio “*inaccesible*” a cualquier persona menor de 19 años o a quienes no estén invitados

<sup>47</sup> Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. <http://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

<sup>48</sup> Sambides Jr., N. (2020) After 4-Year Delay, Maine Retail Pot Sales To Begin In October, *Bangor Daily News/Maine Public* 14 de agosto. <https://www.mainepublic.org/post/after-4-year-delay-maine-retail-pot-sales-begin-october>

<sup>49</sup> The Canadian Press (2019) Judge strikes down Quebec law forbidding home cultivation of cannabis, *Global News* 3 de septiembre. <https://globalnews.ca/news/5852022/judge-strikes-quebec-law-cannabis/>

<sup>50</sup> Frew, F. (2020) Manitoba man taking province, attorney general to court over ban on growing pot at home, *CBC* 27 de agosto. <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-cannabis-ban-home-court-1.5703157>

a la propiedad.<sup>51</sup> Sigue siendo discutible la cuestión de si estas regulaciones son necesarias o proporcionales a los riesgos que buscan enfrentar. Algunas personas han criticado las regulaciones por ser posturas políticas demasiado estrictas, mientras que otras personas pueden argumentar que son un ejercicio razonable del principio de precaución, dada la novedad del modelo de políticas. Ciertamente, las especificidades de tales reglas deben considerarse con cuidado y deben estar sujetas a revisión; también debe haber una apertura a la adaptación, de modo que se puedan establecer acercamientos más estrictos o más relajados cuando sea necesario. Los límites en el margen de cultivo propio, ya sea que se establezcan en la forma de un número máximo de plantas de cannabis permitidas o en el área de suelo cultivada, ya se han adoptado (aunque sea de manera informal) en la mayoría de las jurisdicciones que permiten tal actividad y representan una medida prudente que debería implementarse donde quiera que se legalice el cultivo en casa.

Es importante tener en cuenta que, aunque la ley permita que los individuos cultiven hasta cierto número de plantas, esto no implica un derecho ilimitado para hacerlo. Por ejemplo, la habilidad de un individuo para cultivar puede aún estar limitada por acuerdos de arrendamiento. Evidentemente, el cultivo en casa también debe solo estar permitido para quienes cumplen el rango de edad establecido por la jurisdicción en cuestión.

Sin embargo, la dificultad para establecer regulaciones del cultivo en casa sí debe enfatizarse. La privacidad del hogar es un derecho que en muchos países no se infringe de manera ligera, y habrá resistencia por parte del Estado y la policía en gastar energías considerables buscando violaciones menores de cultivo en casa. Ya se puede observar una renuencia similar en la falta casi total de aplicación de las leyes que prohíben los destiladores de alcohol domésticos, o que en muchos países exigen el pago de impuestos sobre el tabaco cultivado en casa.

Como con la elaboración casera de cerveza, es muy probable que después de la prohibición el cultivo en casa de cannabis se convierta en gran medida en el dominio de gente que tiene ese hobby y de conocedores. Como sugiere la experiencia en los Países Bajos, si un suministro de venta legal está disponible, la mayoría de los consumidores van a optar por la conveniencia y confiabilidad que ofrece esta opción, en vez de pasar por los problemas que implicaría cultivar su propio suministro (incluso si hay un surgimiento inicial de interés). En este escenario, el cultivo en casa muy probablemente va a permanecer una actividad menor y, como tal, una preocupación relativamente marginal para los reguladores y para la ejecución de la ley.

Sin embargo, incluso la producción a pequeña escala limitada a menos de 10 plantas puede producir cantidades muy significativas. Una sola planta que crece en interiores puede fácilmente dar 150g (5oz), y una sola planta en exteriores 3 veces más. Tales cantidades generarían incentivos potencialmente significativos para las ventas sin licencia con fines de lucro, particularmente si los precios de venta legales permanecen altos. La licencia para cultivadores en casa es una posibilidad, pero es probable que tenga una carga burocrática y que sea ampliamente ignorada en la ausencia de ejecución vigorosa, que, como se dijo, tampoco es probable. Imponer un cobro por una licencia de cultivo en casa puede ayudar a cubrir los costos de inspecciones y las medidas de ejecución, pero también incentivaría a que la gente pasara por alto solicitar la licencia. Como es el caso de las regulaciones en general, su utilidad para moderar los comportamientos se va a anular si sus requisitos son tan onerosos e indeseables como para desalentar a una vasta mayoría de individuos de cumplirlos.

Un acercamiento más pragmático involucraría:

- Establecer límites claros en la escala de cultivo permitida, ya sea en términos del número de plantas (alrededor de cinco puede ser un punto de inicio útil para discusión) o el tamaño del área de cultivo.
- Prohibir las ventas sin licencia con fines de lucro (aunque es inevitable algún grado de cultivos que se comparten/regalan).

<sup>51</sup> Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation, p34. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

- Establecer una restricción por edad (la misma que existe para acceso al suministro de venta) para cultivadores en casa y potencialmente también para acceso a las semillas de cannabis.
- Establecer la responsabilidad de los cultivadores para restringir el acceso a menores. Para el cannabis ya cosechado esto va a ser lo mismo que las responsabilidades de quienes tienen posesión de suministros vendidos legalmente, pero presenta un reto mayor para el cannabis que crece en exteriores. Los lineamientos podrían establecerse para el cultivo en espacios no fácilmente visibles o accesibles para los niños.
- Regular los mercados de semillas, potencialmente otorgando licencias de ventas o vendedores. La regulación podría:
  - Ayudar a desincentivar la producción y el uso de ciertas variedades más potentes de cannabis.
  - Requerir que los vendedores estén capacitados (de modo que puedan, por ejemplo, asesorar a los cultivadores sobre cuestiones de potencia/riesgo).
  - Usarse para ejecutar restricciones en ventas a menores.
- Permitir la producción en casa de productos comestibles del cannabis, resina y otros concentrados, en línea con las limitaciones enlistadas anteriormente.

En la ausencia de un modelo de cultivo con licencia, la ejecución de cualquier regulación de cultivo en casa inevitablemente sería en su mayoría reactiva. Se necesitaría algo de flexibilidad (por ejemplo, en el manejo del cultivo de plantas de semillero en números más grandes que el límite para plantas maduras) con los controles de edad y la prevención de producción comercial a gran escala sin licencia como preocupaciones clave. En el contexto general de la regulación, la implementación de las leyes de cultivo en casa debe ser de prioridad baja (lo cual refleja el menor riesgo de daño), excepto donde son evidentes riesgos o altos niveles de desviación y todas las sanciones para infracciones menores deben ser proporcionadas (limitadas en naturaleza y no penales).

Como en Canadá, es más probable que se apliquen los límites de plantas por residencia que por persona. Pueden surgir problemas en situaciones en las que múltiples personas decidan cultivar en

la misma locación (por ejemplo, un jardín compartido o un espacio interior comunal), aunque, para evitar que surjan problemas, se puede limitar la actividad de cultivo en casa mediante acuerdos de arrendamiento o se puede prohibir el cultivo en espacios compartidos. En tales escenarios, también se podrían establecer lineamientos que exijan el establecimiento de una licencia cooperativa de cannabis más formal (véase más [arriba](#)) para lugares que sobrepasen un cierto tamaño o número de plantas.

El momento en el que se introduzca una disposición para el cultivo en casa también va a influir en las decisiones en torno al modelo regulatorio adoptado. Si se introduce el cultivo en casa antes de que se establezca cualquier producción y suministro para ventas regulados (como ha ocurrido en algunas partes de Europa como un elemento de un modelo de descriminalización y en muchos estados de EE.UU. previo a la apertura de los mercados de venta al público), entonces es probable que el cultivo en casa sea más popular de lo que lo sería si los dos modelos se implementaran de manera simultánea (como ha ocurrido en Uruguay y en Colorado). A su vez, la creciente popularidad va a intensificar cualquier carga regulatoria y de ejecución, una situación que potencialmente empeoraría debido a los incentivos más grandes que vienen con las ventas secundarias en la ausencia de alternativas legales de venta. El modelo de *“cultivar y regalar”* vigente en el estado Vermont, en EE.UU., resalta algunas de estas cuestiones. Mientras que la venta de cannabis permanece prohibida, a los individuos en Vermont se les permite cultivar hasta dos plantas maduras (y cuatro inmaduras) por casa, que también pueden compartir. En teoría, la oportunidad de compartir el producto debería proveer acceso limitado a un suministro legal mientras la regulación de venta está pendiente, y debería ser suficiente para satisfacer un pequeño nivel de demanda (aunque en Vermont hasta este momento no hay planes para abrir un mercado de venta al público). Por estas razones, las disposiciones de cultivo en casa pueden aclarar que se permite un grado limitado de reparto (por ejemplo, sin el intercambio de dinero u otros bienes a cambio del cannabis). Sin embargo, en Vermont, inevitablemente ha habido intentos de eludir esta limitación, lo cual ha llevado al Fiscal General del Estado a aclarar que los negocios que cobren una

“tarifa de entrega” para entregar cannabis “*gratuita*” de todos modos estaban violando la ley.<sup>52</sup> Si bien las consideraciones anteriores pueden indicar la necesidad de una regulación más estricta mientras estén pendientes los mercados de venta al público, la naturaleza relativamente no problemática de los modelos de cultivo en casa (donde se han implementado ya sea para uso medicinal o no medicinal) sugiere que van a plantear cuestiones de ejecución relativamente menores.

---

### El comercio global de cannabis y el desarrollo internacional

---

Actualmente, las convenciones de drogas de las Naciones Unidas impiden el comercio de exportación legalmente regulado de cannabis no medicinal. Esto se reconoce en las Regulaciones Canadienses de Cannabis, que solo permiten la importación y la exportación de cannabis para propósitos medicinales y científicos (para quienes obtienen el permiso relevante de importación o exportación).<sup>53</sup> Sin embargo, si bien las jurisdicciones que se han movido más allá de sus obligaciones con el tratado de las Naciones Unidas al legalizar el cannabis a nivel nacional han evitado hasta ahora el comercio internacional más conflictivo, a largo plazo tal comercio (además de cambios en los tratados internacionales para permitirlo) parece inevitable.

Los años recientes han visto a los productores de cannabis convertirse en compañías multinacionales. Hay múltiples productores canadienses que ahora operan en cinco continentes, sirviendo tanto al mercado no medicinal en Canadá como a los mercados medicinales en Canadá y otras partes. La naturaleza ya global de la política del cannabis y la existencia de operadores multinacionales resaltan que las futuras dinámicas de mercado ya se están estableciendo. Pronto, estos puntos se van a unir y el comercio internacional del cannabis para uso no medicinal se

va a convertir en una realidad. Esto resalta aún más la necesidad urgente de conectar directamente el desarrollo sostenible y la equidad social con el diseño de políticas de los mercados regulados emergentes tanto a niveles nacionales como internacionales, mientras se toman pasos para prevenir la captura corporativa. Si los reguladores desean dar prioridad a los negocios locales o menores, entonces tendrán que tomarse pasos proactivos para asegurar que sean capaces de acceder al espacio de mercado. En la ausencia de tales medidas proactivas, las fuerzas de mercado sin interés por el desarrollo sostenible o la equidad social van a prevalecer.

Ya existe una amplia experiencia, tanto buena como mala, de la regulación de comercio internacional de productos de todo tipo, que puede brindar lecciones sobre el mejor camino a seguir. El desarrollo del comercio internacional de cannabis medicinal dará lecciones al futuro comercio de cannabis no medicinal y, dadas las similitudes entre los mercados, es probable que el último refleje las experiencias del primero.

Sin embargo, en este momento, el proteccionismo es una característica de muchos mercados de cannabis medicinal, con reguladores que favorecen a los productores locales. En EE.UU., esto se debe al hecho de que el cannabis continúa siendo ilegal a nivel federal, lo que implica que una serie de mercados internos se han desarrollado a nivel estatal. En los Países Bajos, como se discutió antes en esta sección, hay hoy día un solo productor de cannabis con licencia y un solo comprador (que es una dependencia del gobierno). En Canadá, datos del gobierno indicaron que en septiembre de 2020 el país no había importado ningún cannabis medicinal comercial desde finales de 2018 y que solo se importaron muy pequeñas cantidades de cannabis seco y de aceites de cannabis en ese lapso de tiempo (y solo para propósitos científicos y de investigación). En contraste, las exportaciones comerciales de cannabis medicinal de Canadá han crecido drásticamente en años recientes, al grado de que el país exportó a 19 países en 2019.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> McCullum, A. (2018) Marijuana ‘gifting’ businesses illegal, says Vermont Attorney General, *Burlington Free Press* 25 de julio. <https://eu.burlingtonfree-press.com/story/news/politics/government/2018/07/23/marijuana-delivery-fees-illegal-says-vermont-attorney-general/818276002/>

<sup>53</sup> Véase Parte 10, Canadian Cannabis Regulations.

---

<sup>54</sup> Lamers, M. (2020) Canada hasn’t imported any commercial medical cannabis, new data shows, *Marijuana Business Daily* 1 de septiembre. <https://mjbizdaily.com/canada-has-not-imported-any-commercial-medical-cannabis/>

A largo plazo, un área de interés particular es el potencial para que regiones de cultivo de cannabis establecidas desde hace mucho tiempo continúen su producción bajo un marco regulado de mercado, debido a que la demanda de algunas formas de cannabis tradicionalmente producidas sin duda va a continuar en países consumidores. Si la legislación ocurre tanto en regiones productoras como en mercados de consumo; si las cuestiones de tránsito internacional se pueden resolver; y si los productos pueden cumplir con los criterios de calidad establecidos, entonces está la posibilidad de que alguna forma de comercio de exportación se pueda establecer. Sin embargo, las tendencias actuales sugieren que estos no serán obstáculos fáciles de sobrepasar. Legalizar la producción de cannabis y la exportación para uso medicinal se ha convertido en una tendencia creciente en años recientes que se percibe como una fuente potencialmente lucrativa de ganancias para satisfacer la demanda en los mercados de consumo medicinal.<sup>55</sup> Sin embargo, en la realidad, como ya se dijo, muchos países del norte global con mercados medicinales crecientes, como Canadá y Alemania, están haciendo crecer su propia producción interior. La producción emergente en África, por ejemplo, puede no tener suficientes ventajas en términos del clima o de costos de producción más bajos para competir con la producción nacional en el norte global. A pesar del tamaño del mercado por valor, el área de cultivo para el cannabis medicinal permanece relativamente pequeña en términos de agricultura. Para un cultivo de un valor neto muy alto, del que se requiere que cumpla con los estándares estrictos requeridos para las Buenas Prácticas Agrícolas (Good Agricultural Practices) y las Buenas Prácticas de Fabricación (Good Manufacturing Practices) nacionales o regionales, la producción nacional es atractiva tanto en términos prácticos como económicos.<sup>56</sup>

También es cierto que la naturaleza global de los mercados futuros puede, sin la protección adecuada, propiciar que las personas en

las regiones productoras alteren sus métodos de producción para coincidir con la demanda de los mercados lucrativos del norte global (por ejemplo, generando productos con un mayor nivel de THC).<sup>57</sup> Esto equivale a decir que, en vez de que se le otorgue su propio espacio de mercado nicho al cannabis producido de manera tradicional, los productores pueden estar económicamente incentivados a salir de los métodos tradicionales para cumplir con la demanda de consumo rentable. Sin embargo, la acción positiva a nivel internacional puede ayudar a estimular y mantener estos mercados nicho de exportación, a la par de alentar las buenas prácticas a nivel de producción y alimentar la demanda del cannabis producido de manera tradicional.

Si se toma una postura realista, los productores a pequeña escala van a ser incapaces de competir con las multinacionales corporativas. Puede que se necesiten algunas formas de proteccionismo para garantizar los ingresos, pero esto también es una oportunidad natural para que se apliquen principios y estructuras bien establecidos de comercio justo.<sup>58</sup> Modelos de comercio justo se han implementado en un rango de otras industrias, buscando enfrentar “la estructura explotadora de los mercados de consumo transnacionales”.<sup>59</sup> Una comprensión más amplia del “comercio justo” involucra precios mínimos garantizados para que los productores proveen sustentabilidad económica y un extra pagado por el consumidor, que luego se invierte en proyectos de desarrollo comunitarios, educación y capacitación. Hay que considerar esto junto al objetivo de asegurar la realización más amplia de metas de desarrollo, incluyendo la protección de los derechos de los trabajadores, el empoderamiento de la mujer, la protección de la infancia y la administración responsable del medio ambiente. Más bien como el café, la producción de cannabis puede estar sujeta a principios de comercio justo e incluso se podría aplicar algún tipo de

55 Véase, e.g.: Mumbere, D. (2020) Malawi becomes latest African country to embrace cannabis, *Africa News* 18 de Febrero. <https://www.africanews.com/2020/02/28/african-countries-embrace-cannabis-zambia-south-africa-zimbabwe-lesotho/>

56 Para una discusión acerca de los retos de cumplir con los estándares regulatorios para exportar cannabis, véase Klein, A. y Hanson, V. (2020) Ganja Licensing in Jamaica: Learning lessons and setting standards, UWI and ICCR (Interdisciplinary Centre for Cannabis Research), p21-22. <http://iccresearch.org/sites/default/files/Ganja%20Licensing%20in%20Jamaica%20-%20April2020.pdf>

57 Véase por ejemplo: changes brought about in Morocco to produce higher THC strains: EMCDDA (2019) Developments in the European cannabis market, p8. <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11391/TDAU19001ENN.pdf>

58 Véase por ejemplo: World Fair Trade Organization, Fairtrade International et al. (2018) The International Fair Trade Charter. [https://docs.wixstatic.com/ugd/291e20\\_d0760267b37a41328b80e4df127f85cb.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/291e20_d0760267b37a41328b80e4df127f85cb.pdf)

59 Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p265; ver también: Jelsma, M., Kay, S. y Bewley-Taylor, D. (2019) Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market, TNI. <https://www.tni.org/en/publication/fairer-trade-cannabis>

proteccionismo parecido a los sistemas de “Denominación de Origen Protegida” (“Protected Designation of Origin”, PDO), “Indicación Geográfica Protegida” (“Protected Geographical Indication”, PGI) o “Especialidad Tradicional Garantizada” (“Traditional Speciality Guaranteed”, TSG) de la Unión Europea<sup>60</sup> a ciertas formas tradicionales del cannabis. También se deben aprender lecciones de las fallas del café y otras industrias que implementan principios de comercio justo; se necesitan pasos proactivos y evaluación para asegurar que las multinacionales no utilicen simplemente el comercio justo para encubrir las malas prácticas de sus marcas y que el sistema provea beneficios significativos para los productores del sur global.<sup>61</sup>

El Caribbean Fair(er) trade Cannabis Working Group, en su escrito de posicionamiento del 2020, propone 23 principios guía para establecer comercio justo entre actores tradicionales en los mercados de cannabis legales. Estos incluyen:

- Se les deben otorgar privilegios y concesiones a los actores tradicionales para asistir la transición: incluyendo el reconocimiento legal de agricultores tradicionales de cannabis, el acceso a subsidios para la agricultura y el reconocimiento de áreas tradicionales de cultivo de cannabis.
- El establecimiento de privilegios y concesiones para actores tradicionales en las leyes, para limitar a los reguladores.
- El cannabis debe reconocerse como una planta para propósitos regulatorios, de modo que se facilite el acceso a beneficios y subsidios disponibles en los sectores agrícolas.
- El desarrollo de un mercado nicho en el comercio global de cannabis, con indicadores de marca geográfica para apoyar la agenda de comercio justo.
- Limitar a los inversionistas extranjeros bajo condiciones claras que permitan a los agricultores locales competir, a la par de proveer

entrenamiento para ayudar a la investigación y a la capacidad de manufactura.<sup>62</sup>

La producción tradicional ilícita de cannabis en países como México, India, Afganistán, Líbano, Marruecos y Tailandia es aún una industria mayor que emplea números importantes de personas. Si se favorece la producción nacional en otros países que legalizan, los principales impactos positivos de las reformas en regiones productoras, tales como las reducciones en las ganancias ilícitas criminales, el conflicto y la inestabilidad, necesitan contrastarse con las reducciones en el PIB de corto a mediano plazo que algunas regiones pueden experimentar, así como con la pérdida de oportunidades económicas que probablemente van a experimentar poblaciones ya marginadas. De hecho, el involucramiento de la mayoría de los agricultores y trabajadores en el comercio ilegal de drogas es en gran medida motivado por “la necesidad y no por la avaricia”; su “migración a la ilegalidad” es primordialmente el resultado de la pobreza y de las posibilidades limitadas de vida.

Estas consecuencias negativas de las reformas no deberían ser ignoradas; donde sea posible, se deben incorporar medidas de agencias nacionales e internacionales que las contrarresten durante el desarrollo de cualquier sistema nuevo de regulación legal del cannabis. Como argumentan Seddon y Floodgate, “el estatus de participantes anteriores en el comercio de venta ilegal de cannabis en el norte global debería entenderse como una materia de justicia transicional. Apoyar y dar recursos a su capacidad para tener sustentos de vida, ya sea dentro o fuera de la industria legal del cannabis, debería ser un compromiso a largo plazo”.<sup>63</sup> Se van a requerir intervenciones de desarrollo más convencionales para aquellos productores de cannabis para quienes el empleo en cualquier comercio legalmente regulado no sea práctico o económicamente viable, o no sea deseable. Ciertamente se pueden aprender lecciones de la amplia experiencia del llamado “desarrollo

<sup>60</sup> Véase para detalles relevantes: <http://www.ec.europa.eu/agriculture/quality/>

<sup>61</sup> Johannessen, S., y Wilhite, H. (2010) Who Really Benefits from Fairtrade? An Analysis of Value Distribution in Fairtrade Coffee, *Globalizations* 7(4) pp525–544; Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p266.

<sup>62</sup> Fair(er) trade Working Group (2020) Position Paper - The emerging cannabis industry in the Caribbean and a place for small-scale traditional farmers.

<http://iccresearch.org/project-papers/position-paper---emerging-cannabis-industry-caribbean-and-place-small-scale>

<sup>63</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p280.

*alternativo*” que, si bien ha fallado en su objetivo de reducir la producción ilícita de droga, cuando se ha realizado bien, por lo menos ha demostrado cómo los cultivadores de cosechas de droga pueden crear fuentes de ingresos fuera del comercio de la misma.

En su mejor versión, los programas de desarrollo alternativo han intentado enfrentar factores estructurales que llevan a las comunidades a producir cosechas ilegales y les han ayudado a hacer la transición a la economía legal. Algunos éxitos locales se han alcanzado, incluso si ha habido poco impacto en controles más amplios de suministro.<sup>64</sup> Los proyectos de desarrollo alternativo más efectivos han recurrido al soporte de múltiples agencias a largo plazo, secuenciado cuidadosamente y financiado adecuadamente; también han evitado criminalizar actores de pequeña escala. En vez de exigir la erradicación inmediata de las cosechas de droga como una condición previa para la participación, han buscado involucrar a comunidades afectadas en el diseño de programas. Sin embargo, el debate del desarrollo alternativo también ha fallado históricamente en reconocer la prohibición de drogas como uno de los conductores estructurales clave del subdesarrollo regional, y mucho menos ha explorado opciones para la regulación como un camino a seguir.

La regulación promete generar la reducción de la producción ilegal de droga dentro del margen de tiempo en el que el desarrollo alternativo, la erradicación y la interdicción han fracasado tan notoriamente. Por ejemplo, los mercados emergentes legales de cannabis en EE.UU. seguramente ya están afectando la escala de la producción ilegal en México (está pendiente la implementación de un mercado legal propio de México).<sup>65</sup> Pero a medida que esta transición continúa, los actores de bajo nivel en la producción de cannabis van a necesitar establecer sustentos de vida alternativos o hacer la transición a producir cannabis para la economía legal naciente. En ambos escenarios, las lecciones aprendidas en décadas

de desarrollo alternativo desembocan en que lo que ha funcionado y lo que no debe prevalecer como guía útil. Resulta impredecible determinar cuánto puede tomar la transición a un mercado de cannabis realmente global, pero es importante que estas cuestiones de desarrollo se planeen desde el principio.

Dado que los países consumidores clave tuvieron un rol impulsor para establecer y mantener la prohibición que creó los patrones actuales de producción ilícita, también deberían asumir algo de responsabilidad para fundar las intervenciones de desarrollo que la transición a los mercados legales va a requerir. Así, una proporción del “*dividendo de paz*” que va a llegar con el fin de la prohibición del cannabis (los ahorros en la justicia criminal, más potenciales ganancias del impuesto al mercado del cannabis) podría destinarse a esfuerzos de desarrollo en economías regionales que anteriormente producían cannabis. Esto claramente necesita colaboración y coordinación internacionales, de modo que muy probablemente se verá obstaculizado hasta que se hagan revisiones al régimen de control de drogas desde la ONU.

Las consecuencias de la prohibición global de drogas para el desarrollo sustentable, los impactos generados por no operar dentro de este tipo de desarrollo y la manera de mitigar daños resultantes son aspectos que deben tener mucha más relevancia en el debate alrededor de la reforma de ley del cannabis, que históricamente ha tendido a concentrarse en las preocupaciones de los países consumidores del norte global. Es alentador que, en años recientes, el rol de los programas de equidad social haya destacado tanto, particularmente en debates en torno a la regulación del cannabis en EE.UU. Sin embargo, internacionalmente, se necesita más enfoque en el rol que tiene la regulación en el desarrollo sustentable y en cómo la equidad social y la justicia pueden promoverse fuera de los mercados domésticos. Esto es particularmente el caso a medida que el mercado internacional de cannabis se sigue desarrollando y que las compañías multinacionales continúan especulando para tener espacio de mercado emergente. Como lo solicita el International Drug Policy Consortium en su nota de defensa a favor de la regulación responsable del cannabis, necesitamos asegurar que los

<sup>64</sup> Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2016) Rethinking the Approach of Alternative Development: Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas, cuarta edición, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. [https://snrd-asia.org/download/sector\\_programme\\_rural\\_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf](https://snrd-asia.org/download/sector_programme_rural_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf)

<sup>65</sup> Chouvy, P.-A. (2019) Cannabis Cultivation in the World: Heritages, Trends and Challenges, *EchoGéo* 48, pp1–20, p.12.

modelos regulatorios “promuevan modelos de negocio y políticas de comercio internacional que fomenten la inclusión económica, el desarrollo sustentable y la justicia climática a través de cadenas de suministro locales, regionales y globales”.<sup>66</sup>

## b Precios

### Desafíos

- Asegurar de qué manera los mercados regulados afectarán los precios del cannabis, y cómo los precios pueden ser controlados de manera eficaz.
- Estimar cómo afectarán los cambios de precio, cómo el control de los precios afectará los niveles y los modelos de consumo, y qué efecto tendrán en los mercados de cannabis legales e ilegales.
- Usar el control de precios para establecer un equilibrio entre prioridades muchas veces opuestas, como el disuadir el consumo de cannabis, reducir el tamaño de los mercados de cannabis, desplazar el consumo de cannabis de o hacia otras drogas, y generar ganancias de la venta de cannabis.

### Análisis

- Hay muchas formas en las que un gobierno puede influenciar los precios, como el control de precios fijos, control de precios máximos o mínimos, derechos de licencia o varias opciones de impuestos.
- El control de los precios puede ser establecido, ajustado y supervisado más fácilmente bajo el régimen de un monopolio de Estado, en el cual el gobierno es el único distribuidor.
- Las decisiones pueden fundamentarse en los estudios extensivos, aunque imperfectos, sobre el comercio de alcohol y tabaco que ha examinado los impactos de varios tipos de controles de precios.
- Los controles de precio pueden ser un mecanismo de control flexible que pueden responder relativamente rápido a los cambios de circunstancias o a hechos emergentes, y pueden posiblemente aplicarse a ciertos productos o en ciertos lugares si surgen problemas o inquietudes específicas.
- La importancia de la regulación de precios para alcanzar los objetivos de una política eficaz en materia de drogas requiere un mayor nivel de intervención gubernamental que la que puede ser apropiada en otros mercados.

<sup>66</sup> IDPC (2020) Principles for the responsible legal regulation of cannabis, p.4. [http://fileserver.idpc.net/library/IDPC\\_Responsible\\_Leg\\_Reg\\_1.0.pdf](http://fileserver.idpc.net/library/IDPC_Responsible_Leg_Reg_1.0.pdf); Ver también las series webinar y publicaciones relacionadas producidas por Health Poverty Action en asociación con otras ONG de políticas drogas: Health Poverty Action (2020) A World With Drugs: Legal Regulation Through a Development Lens. <https://www.healthpovertyaction.org/change-is-happening/campaign-issues/a-21st-century-approach-to-drugs/legal-regulation-of-drugs-a-development-lens/>

- La ausencia de control de precios puede provocar que con el tiempo los costos de producción de cannabis en un mercado legal caigan por debajo de los precios del mercado ilegal.
- Mientras que una caída de precios importante para la venta puede causar un aumento en el consumo general de cannabis, es difícil obtener estimaciones confiables respecto al grado de este aumento debido a que la elasticidad de la demanda de cannabis no está bien establecida y puede variar entre las diferentes poblaciones y los diferentes lugares.
- Si los precios del mercado legal se mantienen de manera artificial a través de la intervención gubernamental, existe mayor probabilidad de que un comercio ilegal paralelo obtenga una parte más grande del mercado, especialmente si bajan los precios de producción.
- Precios más elevados también podrían alentar el cultivo casero, o desplazar el uso de cannabis hacia otras drogas, en particular el alcohol o los cannabinoides sintéticos.
- Inversamente, precios más bajos podrían desplazar el consumo de otras drogas, incluyendo el alcohol, hacia el cannabis.
- La regulación diferencial de precios de productos podría alentar el consumo de productos más seguros y desalentar el uso de productos más peligrosos.
- El control directo de los precios tiene la desventaja (comparado con los impuestos) de poner el dinero en manos de los vendedores, posiblemente incentivándolos a vender más (un problema mitigado por la venta monopolizada por el Estado).

### Recomendaciones

- Al origen de cualquier nuevo sistema de regulación legal del cannabis es razonable y cauteloso aplicar controles de precios para establecer los precios de venta al mismo nivel o cerca de los precios del mercado ilegal. Variaciones más importantes podrían tener consecuencias impredecibles y posiblemente negativas.
- Será necesario experimentar con la regulación de los precios, la cual debería de acompañarse de una minuciosa evaluación y supervisión, así como de la flexibilidad y la disposición para alterar los precios cuando sea necesario.

- Los impactos de cualquier regulación de precios deben ser evaluados con base en un análisis de una serie de variables, como los niveles de consumo de cannabis entre las diferentes poblaciones, los patrones de consumo (en términos de frecuencia, productos consumidos, comportamientos de consumo, y, en lo particular, el consumo de riesgo), los tamaños relativos de los mercados paralelos legal e ilegal, las cifras del cultivo casero, y el desplazamiento de o hacia el consumo de otras drogas, incluyendo el alcohol.
- La evaluación de impactos y los hechos emergentes deben definir la evolución de los marcos de regulación a través del tiempo, y los organismos locales deben determinar la mejor manera de equilibrar las prioridades opuestas.
- Experiencias locales con los precios del alcohol y el tabaco pueden ser instructivas y deberían, por ende, guiar las decisiones sobre los precios del cannabis.

### Control de los precios

Bajo un régimen de regulación legal, los gobiernos podrán influenciar el precio de venta de los minoristas tanto imponiendo costos fijos, por ejemplo, en los derechos de las licencias, como cobrándoles los costos más variables que conllevan ciertos requisitos de la regulación, tal y como los hemos delineado en esta guía. Sin embargo, los reguladores también pueden intervenir más directamente en los precios del cannabis a través de una serie de medidas preestablecidas que con frecuencia han sido adoptadas para otros productos:

- **Precios establecidos de manera directa:** el gobierno especifica los precios fijos (que pueden o no incluir impuestos) a los cuales deben venderse ciertos productos.
- **Precios mínimos y/o máximos:** Este tipo de control de los precios (que pueden o no incluir impuestos y pueden ser aplicados por unidad, por peso o por producto) permiten cierto grado de flexibilidad y de competencia en el mercado dentro de los

parámetros definidos por el gobierno. Pueden ser usados para impedir ciertas formas de mercadeo basadas en los precios, como los líderes de pérdida o las promociones de “*dos por uno*”, así como la especulación.

- **Impuesto fijo por unidad (o “específico”)**: supone un impuesto que cobra un monto fijo por unidad de un producto dado, por ejemplo, por gramo, o por unidad de THC. Puede aplicarse al nivel de producción, de venta, o ambos. Por lo general, un sistema específico de impuestos es más efectivo para regular la potencia que un modelo ad valorem (véase más adelante) porque puede establecer una relación directa entre la potencia de un producto y el derecho que se cobra (para una discusión más específica sobre los impuestos, véase la [Sección 2c](#)).
- **Impuesto ad valorem**: se calcula el impuesto como porcentaje fijo del precio por menudeo. En este caso, dos productos de diferentes potencias pueden ser gravados parejo mientras su precio de venta sea el mismo.
- **Impuesto local**: se aplica un impuesto al nivel del municipio o de alguna otra jurisdicción subnacional (estado, provincia, etc). Esto puede ayudar a cubrir costos y gastos de regulación localmente específicos, o responder a problemas locales, y se puede dar flexibilidad a las jurisdicciones.
- **Precios diferenciales**: cualquiera de los tipos de control de precio mencionados arriba puede ser aplicado de diferentes maneras a diferentes productos, o a productos similares en diferentes lugares.

Todos estos modelos de control de precios han sido probados en diferentes momentos y lugares del mundo para el alcohol y el tabaco, por lo que existen estudios útiles aunque imperfectos que pueden informar una toma de decisión inicial.<sup>1 2</sup> Está claro que las intervenciones sobre los precios son una herramienta

particularmente útil para la regulación, ya que una vez establecida la infraestructura para el control de los precios permite respuestas relativamente rápidas a los cambios de circunstancias y la emergencia de problemas. Los controles de los precios son altamente flexibles y pueden concentrarse en productos específicos, en poblaciones de consumidores, en tipos de lugares de venta o en regiones geográficas asociadas a problemas específicos. La aplicación diferencial del control de los precios puede también contribuir a la existencia de matices de incentivos y frenos para ayudar a alentar consumos más responsables y el consumo de productos de menor riesgo.

Como con el alcohol y el tabaco, los riesgos potenciales asociados con el uso del cannabis significan que es cualitativamente diferente de otros productos de consumo. Por ello, al establecer precios para el cannabis, se justifica un nivel de intervención gubernamental mayor al de muchos otros productos. En un modelo de venta monopolizado por el gobierno, en el cual una instancia gubernamental es el único revendedor, se puede establecer directamente el control de los precios, y las ganancias aumentan para el Estado y no para los intereses privados. Sin embargo, en un modelo de autorizaciones privadas, todas las opciones de control de precios propuestas arriba son posibles reguladores útiles.

Las conclusiones más inmediatas que se pueden transferir de las experiencias con el alcohol y el tabaco es que los precios de las drogas siguen las mismas leyes básicas de la oferta y demanda que rigen la mayoría de los productos de uso común. Esencialmente, si aumentan los precios, el consumo disminuye, y si bajan los precios, el consumo aumenta. Transferir esta observación básica a una política de legalización es, en cambio, mucho más complejo. Los cambios de precios tienen impactos muy diversos sobre las diferentes sub-poblaciones de consumidores. Variaciones importantes en la elasticidad de los precios de la demanda, es decir, el hasta qué grado la demanda responde a los cambios de precio han sido observadas en diferentes grupos de personas que consumen drogas, y en diferentes modelos de consumo. Por ende, necesitamos

<sup>1</sup> 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* 104, pp.179–190.

<sup>2</sup> Gallus, S. et al. (2006) Price and cigarette consumption in Europe, *Tobacco Control* 15, pp.114–119.

ser prudentes al hacer generalizaciones o sobre-simplificaciones sobre cómo los precios pueden influenciar los comportamientos.

La elasticidad en los precios del cannabis legal (el grado en el que la demanda cambia con el precio) ha sido relativamente poco estudiada. Una estimación estadounidense de 2010 lo sitúa alrededor de  $-0.54$ , lo cual significa que una caída de 10% en los precios llevaría a un aumento de 5.4% en el consumo, a pesar de que una revisión de la literatura publicada en 2014 (basada en jurisdicciones sin mercado legal y entre poblaciones variables) indicaba elasticidades de alrededor de  $-0.2$  y  $-0.4$  por una participación de 30 días.<sup>3 4</sup> Un estudio de 2017 en el estado de Washington analizó los efectos de un importante aumento de impuestos, de 25% a 37%, el cual provocó un aumento de precios de venta de alrededor del 2.3%. Como uno de los primeros estudios capaces de usar los resultados de un mercado legal no medicinal, los autores hallaron que las reformas indicaban una elasticidad de precios a corto plazo de  $-0.43$ , pero que aumentaba a casi  $-1$  dos semanas después de la reforma.<sup>5</sup>

Se admite que, debido a su naturaleza, estas estimaciones son de tipo especulativo, ya que los cálculos de la elasticidad de un bien o servicio particular suelen hacerse con el prejuicio de que mientras los precios monetarios cambian, todos los demás factores se mantienen constantes. El control de estos factores puede ser muy demandante. En realidad, es demostrable que ambos patrones y la prevalencia del consumo de drogas muchas veces aumentan y disminuyen independientemente del precio, y los niveles de población de consumo son influenciados por una serie de variables no relacionadas con los precios, a saber: la moda y la cultura; la calidad y seguridad percibidas; las actitudes sociales; el estigma del consumo; la disponibilidad geográfica y temporal; y la disponibilidad y los precios de las drogas y actividades alternativas.

La dificultad para estimar la elasticidad de los precios aumenta debido a que la legalización de un producto que hasta entonces estaba prohibido claramente representa un cambio significativo de circunstancias y probablemente tendrá un impacto sobre otras variables contextuales, como el posible cambio en la disponibilidad, o la aceptación social del consumo de cannabis, que podrían, independientemente del precio, afectar los niveles de consumo.<sup>6</sup> De la misma manera, mientras los nuevos mercados legales son bastante inmaduros, es probable que los hábitos de consumo se estén estableciendo y sean más susceptibles a la volatilidad.

El precio del cannabis en los mercados ilegales existentes se encuentra determinado por el juego entre la oferta y la demanda en un mercado altamente irregular. En los mercados del Norte Global, el modelo de la producción ilegal de cannabis se caracteriza cada vez más por un gran número de productores pequeños a medianos. Esta producción más localizada y flexible ha desplazado de manera progresiva los modelos de las décadas anteriores que implicaban una producción a más gran escala e importaciones de regiones como Centroamérica, el Norte de África y partes de Asia Central y del Sudeste Asiático.

A comparación del alcohol, el costo de la producción del cannabis en planta seca (la cual requiere relativamente poco procesamiento) es una parte bastante pequeña del costo final de venta. Esto significa que los cambios marginales en los costos de producción pueden absorberse fácilmente y tienen un impacto relativamente menor sobre los costos del mercado. Sin embargo, suele haber una fuerte inflación en los precios del cannabis en el mercado ilegal, primordialmente debido a los riesgos y los costos que implica la evasión de la ley a lo largo de la producción, el transporte y la venta. El otro factor que lleva a estos precios tan elevados es la simple y llana especulación. Básicamente, los actores del mercado ilegal simplemente mantendrán los precios al nivel más alto posible que los consumidores estén dispuestos a pagar. Por ende, los precios del

3 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](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html).

4 Pacula, R.L. y Lundberg, R. (2014), Why Changes in Price Matter When Thinking About Marijuana Policy: A Review of the Literature on the Elasticity of Demand, *Public Health Rev.* 35(2) pp1–18. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4310503/>

5 Hansen, B. et al. (2017), The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State, NBER Working Paper No. 23632. <https://www.nber.org/papers/w23632>

6 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](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html).

mercado ilegal pueden servir de guías sobre el nivel al cual deberían fijarse los precios del mercado legal.

La elasticidad de los precios de la demanda del cannabis puede variar significativamente entre los individuos y las poblaciones:

- El peso económico personal del gasto de un individuo en drogas, en comparación con sus ingresos disponibles, es decisivo para determinar la elasticidad de los precios de su demanda. Si los precios iniciales son lo bastante bajos y/o si el consumo es moderado/ocasional, el gasto total tiende a ser bajo, y lo más seguro es que incluso un cambio de precios muy fuerte afecte poco la demanda. Inversamente, si el consumo es más frecuente y el gasto total en comparación con los ingresos disponibles es alto, posiblemente los cambios en los precios tendrán un impacto más significativo sobre las cantidades que se consumen. Esto es indudablemente el caso del alcohol y el tabaco.
- Esta inferencia puede resultar más complicada en casos en los que existe dependencia, ya que la necesidad que tendrá el individuo de mantener su consumo puede resultar en una menor elasticidad en los precios que para otros consumidores. Además, precios que aumentan mucho por encima de los niveles anteriores a la regulación pueden tener consecuencias involuntarias para la gente que tiene un consumo muy importante o de dependencia y pocos ingresos disponibles. Pueden, por ejemplo, incitar a actividades de recaudación criminal o reducir su gasto en alimentos necesarios a una dieta balanceada (esto se ha observado en ocasiones en personas dependientes del alcohol y el tabaco).<sup>7</sup>
- La investigación en los mercados de tabaco y alcohol sugiere que aquellos que disponen de menos ingresos, en particular los jóvenes, serán quienes resultarán más afectados en caso de un incremento de precios dirigido a moderar los niveles de consumo (en otras palabras, su demanda presenta más elasticidad en los

precios). Aunque estos aumentos de precios pueden tener un impacto positivo en la reducción del consumo entre los jóvenes, podrían considerarse como discriminatorios, porque castigan a las personas con menos ingresos, o los inducen a acudir al mercado ilegal, creando un mercado de dos niveles: uno para ricos y otro para pobres, con consecuencias posiblemente importantes para los objetivos de equidad social.

- Los cambios en los precios del cannabis legal comparado con los del cannabis ilegal puede llevar a un desplazamiento entre ambos, y los proveedores del mercado ilegal podrían responder directamente a los cambios en los precios del mercado legal, induciendo a los consumidores a comprarles a ellos. De la misma manera, cambios en los precios del cannabis legal en comparación con otros productos o actividades (la más obvia es el consumo de alcohol) puede igualmente conducir a un desplazamiento entre los dos. Estos son dos asuntos diferentes pero importantes.

---

### Impacto del precio del cannabis legal sobre el mercado ilegal

---

El precio del cannabis obtenido legalmente (incluyendo cualquier intervención gubernamental) tendrá obviamente un efecto sobre el tamaño de cualquier mercado ilegal paralelo que se haya mantenido. Un factor clave será la diferencia relativa de los precios: en otras palabras, la habilidad que tenga el comercio ilegal para situarse por debajo de los precios legales, pero manteniendo suficientes ganancias.

Entre más cerca se encuentre el precio de venta del cannabis legal al costo de traer cannabis ilegal sobre el mercado, más pequeña será la oportunidad de obtener ganancias para cualquier clase de mercado paralelo. Sin embargo, porque la brecha entre los costos de producción y los precios actuales de venta es tan desproporcionadamente grande comparada con productos más convencionales, incluso un producto legal mucho más barato podrá permitir oportunidades de subcotización. Los productores sin

<sup>7</sup> Es un fenómeno frecuente en personas que consumen heroína y cocaína, pero relativamente escaso en consumidores de cannabis, alcohol o tabaco, porque el gasto total es comparativamente mucho más bajo. La naturaleza de la dependencia al cannabis es asimismo relativamente menos intensa.

licencia tienen una ventaja al no tener que sobrellevar los costos ligados al cumplimiento de los requisitos normativos y los controles de calidad. No obstante, seguirán estando en desventaja por la necesidad de incorporar el riesgo de sanciones penales a sus costos, y se ven perjudicados por las economías de escala y las eficiencias industriales de las que disponen más fácilmente las empresas legales.

### Precio del cannabis en los mercados legal e ilegal de Canadá

Suente: Statistics Canada (2019)<sup>8</sup>

El caso de Canadá, donde está legalizada y regulada la producción, venta y consumo del cannabis no medicinal para adultos desde octubre 2018, es interesante para el tema de los precios. A pesar de haber abierto brechas significativas en los mercados ilegales, después de un año de regulación legal, fue claro que la captación del mercado ocurría a un paso mucho más lento de lo que muchos esperaban, y que los precios comparativamente altos de los productos legales eran una parte (aunque no todo) del problema.<sup>9</sup> A inicios del 2020, el precio promedio del cannabis sobre el mercado ilegal era menor que el año anterior (\$5.73 de \$6.44 el gramo), mientras que los precios promedio del cannabis sobre el mercado legal habían aumentado ligeramente (\$10.30 de \$9.69), lo cual significa que la brecha era más grande que poco después de la legalización.<sup>10</sup> Lograr el equilibrio es difícil, y está claro que los precios excesivamente altos no alentarán a los consumidores a dirigirse a fuentes legales, y el aumento de los precios diferenciales puede incluso incitarlos al lado contrario.

Si el cannabis legal hubiera sido bastante más barato, es muy probable que se hubieran logrado abrir brechas más importantes en el mercado ilegal. Sin embargo, esto también podía conllevar el riesgo de fijar precios demasiado bajos, de manera que el consumo en general hubiera aumentado. No obstante, el Estado sólo tiene la habilidad de ajustar los precios a través de la regulación, así como hallar una posición en la cual se puedan alcanzar resultados óptimos.

Es evidente que hay que ser realista en este aspecto. El suministro legal no puede desplazar por completo a los mercados ilegales a menos que se trate de un suministro no regulado a precio de

costo o por debajo de éste. Esto probablemente también implique costos inaceptables en materia de salud pública. El objetivo debería ser reducir el tamaño de los mercados ilegales en un lapso de tiempo, reconociendo que los nuevos mercados, las normas sociales y los comportamientos de compra inevitablemente tardarán un tiempo en integrarse. Una de las características de la ley propuesta por el gobierno de Nueva Zelanda para la regulación del cannabis considerada en el 2020 fue la intención declarada de reducir el consumo de cannabis en cierto lapso de tiempo, con una investigación encargada por el Ministerio de justicia que intentaba establecer un modelo explicando cómo los cambios graduales en los precios permitiría llegar a ese resultado.<sup>11</sup> Es un objetivo loable, que muchos, sin embargo, consideran poco realista a corto o mediano plazo. Si bien conocemos los datos de los mercados de drogas regulados a nivel internacional, por ejemplo, en lo que respecta al tabaco, y sabemos cómo las medidas de control de los precios influyen en reducir el consumo en general, hace algún tiempo estos mercados contaban con altos niveles de suministro ilegal, al igual que el del cannabis ahora (o, al menos, el suministro ilegal no ha excedido el suministro legal a tal grado). En realidad, si se aumentan los precios demasiado rápido con el fin de reducir el consumo, el resultado mucho más probable es que los consumidores volverán a los canales de distribución ilegal. Por ende, estos esfuerzos deberían de hacerse solamente una vez que el mercado esté lo suficientemente establecido, respondiendo a la mayor parte de la demanda, y una vez que se encuentren desarrolladas nuevas normas de consumo. Incluso en ese caso, deberían realizarse de forma gradual y estar sujetas a una evaluación proactiva y constante para garantizar que no se socavan otros objetivos reguladores.

Es hasta cierto punto inevitable un mercado ilegal paralelo, como demuestra la existencia de los mercados ilegales paralelos de alcohol y de tabaco. El tamaño de estos mercados ilícitos de alcohol y tabaco varía mucho entre las jurisdicciones, y el control de los precios en

<sup>8</sup> Statistics Canada (2019) Crowdsourced cannabis prices. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm>

<sup>9</sup> Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and México Unido Contra la Delincuencia, p.37. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

<sup>10</sup> Statistics Canada (2019) Crowdsourced cannabis prices. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm>

<sup>11</sup> Gobierno de Nueva Zelanda (2020) Summary of the proposed Cannabis Legalisation and Control Bill. <https://www.referendums.govt.nz/cannabis/summary.html>; Business and Economic Research Limited (BERL) (2019) Evidence to inform a regulated cannabis market. <https://www.berl.co.nz/our-mahi/recreational-cannabis-regulation-and-harm-reduction>

el mercado legal es una variable clave. Ahí donde los impuestos del tabaco son altos, por ejemplo en el Reino Unido, donde los impuestos llegan a ser el 70% del precio de venta al menudeo, el incentivo para la venta ilegal es considerable.<sup>12</sup> De hecho, se estimó, en 2013, que el 9% del mercado de cigarrillos y el 38% del tabaco para forjar del mercado británico es contrabando o falsificación.<sup>13</sup> El mercado ilegal de alcohol es generalmente más pequeño que el del tabaco, lo cual refleja un cierto número de factores. Entre ellos se encuentran los menores márgenes de beneficio y niveles de imposición del alcohol (y, por tanto, las menores oportunidades de subcotización), el mayor valor añadido de la producción y venta legales (la gente parece estar más dispuesta a fumar cigarrillos falsificados/de contrabando que a beber alcohol producido ilegalmente) y las mayores dificultades para transportar y almacenar líquidos pesados en comparación con el tabaco.

Esto demuestra que la atracción relativa de los productos legales e ilegales tiene que ver con muchas más cosas que con el precio únicamente. Por ejemplo, en 2019 el National Cannabis Survey en Canadá descubrió que los consumidores tienden a valorar la calidad por encima del precio cuando deciden qué comprar.<sup>14</sup> Igualmente, cuando los consumidores de cannabis canadienses fueron invitados a clasificar los factores que influyen en las decisiones de compra en el 2020, el 26% de los consumidores respondieron que la distribución segura era lo más importante, mientras que el 15% respondió que era la calidad, si bien el 29% dijo que el precio.<sup>15</sup> Las decisiones de compra claramente implican una serie de factores complejos que pueden ser difíciles de desenredar. No obstante, está claro que la producción y venta de cannabis legalmente regulada puede conferir diversas formas de valor añadido a los consumidores, por las que estarán dispuestos a pagar una prima respecto a un producto

producido y suministrado ilegalmente. Este valor añadido incluye: evitar el contacto con los mercados ilegales (y los daños asociados a ellos); garantías y consistencia en la calidad y seguridad del producto (complementado por información exacta en el embalaje); la gama de productos disponibles (con el apoyo de información exacta sobre las diferencias ofrecidas por un vendedor autorizado); y, en el caso de lugares que permiten el consumo in situ, un entorno atractivo en el cual consumir.

Entonces, como con los precios del tabaco, un reto clave para diseñar controles de precios del cannabis efectivos es cómo reconciliar la necesidad de disuadir el consumo manteniendo los precios relativamente altos con la necesidad de desalentar un comercio paralelo ilegal, manteniendo los precios relativamente bajos. Cuando el comercio legal llega a madurar, el reto de establecer un precio *after-tax* deseado se complica con el declive predecible de los precios *pre-tax* con el paso del tiempo. No hay solución perfecta, y se debe de llegar a un compromiso entre los objetivos que compiten entre sí, guiados por las prioridades locales. La brecha desproporcionada entre los costos de producción (legal o ilegal) y los precios del mercado actual vuelve esto un reto aún más importante en el caso del cannabis. Por estas razones, es importante la protección contra el desvío del cannabis producido legalmente, y hacer cumplir la normativa de manera efectiva para detener la producción y venta no regulada con fines de lucro, manteniendo así los costos concurrentes de dicha producción y venta relativamente altos. El énfasis sobre el valor añadido del cannabis regulado comprado y/o consumido en entornos seguros y controlados probablemente también sea una medida significativa, además de una mayor salud pública y la educación a la reducción de los daños.

En este punto son interesantes los datos que nos vienen de los Países Bajos. La popularidad de los *coffeeshops* neerlandeses es tal que muchos consumidores de cannabis viajan desde otros países para visitarlos (véase el capítulo sobre el turismo de cannabis, en la **Sección 3f**), y esto significa que han logrado eliminar casi todo el mercado ilegal al por menor en el país. Los *coffeeshops* han logrado dominar el mercado a pesar de haber mantenido los precios a un

<sup>12</sup> Comisión Europea (2019) Excise Duty Tables: Part III - Manufactured Tobacco, p.13. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/rates/excise\\_duties-part\\_iii\\_tobacco\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf)

<sup>13</sup> Morse, A. (2013) Progress in tackling tobacco smuggling: Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office. [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/10120-001-Tobacco-smuggling-Full-report.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/10120-001-Tobacco-smuggling-Full-report.pdf)

<sup>14</sup> Statistics Canada (2019) National Cannabis Survey, second quarter 2019. <http://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190815/dq190815a-eng.htm>

<sup>15</sup> Gobierno de Canadá (2020) Canadian Cannabis Survey 2020: Summary, Figure 13. <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-cannabis-survey-2020-summary.html>

nivel no muy diferente de los precios del mercado ilegal que podemos encontrar en los países adyacentes. Según datos del EMCDDA, en 2011, el precio promedio por gramo (de resina/de hierba) era de €9.7/€5.9 (importada) o de €9.3 (producida localmente) en los Países Bajos (vía los *coffeeshops*); de aproximadamente €7.5/€8 en Bélgica y de €7.2/€8.9<sup>16</sup> en Alemania. Debido a esto, los vendedores de cannabis ilegal en los Países Bajos no han logrado bajar los precios lo suficiente para sobrepasar los otros beneficios que ofrecen los *coffeeshops* a la mayoría de los compradores. También es importante señalar que los niveles de consumo de cannabis en los Países Bajos son similares a los que existen en los países vecinos.

### Efectos de desvío de los cambios de precios relativos

La disponibilidad y los costos de drogas potencialmente sustitutivas, o de las actividades recreativas de sustitución serán igualmente un factor que determine el impacto neto de los precios del cannabis legal después de la regulación (que incluye intervenciones gubernamentales). Que ocurrirá al menos cierto grado de desvío de consumo de otras drogas hacia el cannabis (si el precio relativo del cannabis baja) o del cannabis hacia otras drogas (si el precio relativo incrementa) es una previsión razonable, aunque muy poco estudiada históricamente.

El área más inmediata y posiblemente más importante para este fenómeno es el desvío entre el alcohol y el cannabis, ya que sus patrones de usos y efectos son *relativamente* similares y, de hecho, muchas veces se sobrepone directamente. Si bien ha habido cierta especulación que sugiere que un aumento en el consumo del cannabis (ya sea relacionado a la caída de los precios, algún otro impacto de la regulación legal, o una variable sin relación alguna) podría implicar la caída del consumo de alcohol, la existencia o el alcance de tal efecto no está bien establecido y es difícil de

verificar.<sup>17 18 19</sup> Hay ejemplos contradictorios en los cuales disminuye el consumo de cannabis y alcohol al mismo tiempo y, al menos en EE.UU., patrones de consumo de cannabis más recientes muestran un aumento en el consumo de cannabis y una disminución en el consumo de alcohol.<sup>20</sup> Se reportó una disminución de la venta de alcohol en Canadá después de la legalización del cannabis, pero, como en todas estas tendencias, la correlación no necesariamente significa causalidad, y pueden estar implicados factores sociales, culturales, u otros.<sup>21</sup> Los datos epidemiológicos necesitan basarse en estudios de comportamientos individuales, y claramente hay muchas variables aparte del precio que influyen las decisiones de consumir una droga más que otra. La realidad respecto al frecuente uso combinado del cannabis y del alcohol vuelve el asunto aún más complejo: ¿son “*complementos*” o son “*substitutos*”? Hay que ser cautelosos para no llegar a una conclusión simplista de causalidad. También existe, claro, la posibilidad de que las intervenciones gubernamentales que aumentaron los precios del cannabis por encima de los precios actuales de los mercados lleven a un desvío en la dirección opuesta, es decir una disminución en el consumo de cannabis y un aumento en el consumo de alcohol. Sin embargo, si los precios de la venta legal son demasiado elevados desde el inicio (es decir por encima de los precios actuales en el mercado ilegal), el resultado más probable es, como vimos arriba, que una proporción importante de la demanda simplemente continuará a satisfacerse de la oferta del mercado ilegal, cuya economía, en términos de rentabilidad, no cambiará en gran medida (o incluso podría mejorar).

Vale la pena señalar aquí dos posibilidades adicionales de desvío. Una es que los precios aumentados del cannabis pueden incitar al cultivo

<sup>17</sup> Cameron, L. y Williams, J. (2001) Cannabis, Alcohol and Cigarettes: Substitutes or Complements? *The Economic Record* 77, No. 236, pp.19–34.

<sup>18</sup> Chaloupka, F. J. y Laixuthai, A. (1997) Do Youths Substitute Alcohol and Marijuana? Some Econometric Evidence, *Eastern Economic Journal* 23.3, pp.253–276.

<sup>19</sup> Pacula, R. L. (1998) Does increasing the beer tax reduce marijuana consumption? *Journal of Health Economics* 17.5, pp.557–585

<sup>20</sup> Johnston, L. D. et al. (2012) Monitoring the Future National Survey Results on Drug Use, 1975-2011: Vol. 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](http://www.monitoringthefuture.org/pubs/monographs/mtf-vol1_2011.pdf).

<sup>21</sup> Cain, P.(2020) Are Canadians drinking less as weed gets easier to buy? It's starting to look that way, *Global News* 28 February. <https://globalnews.ca/news/6574008/drink-less-alcohol-cannabis/>

<sup>16</sup> EMCDDA (2013) Table PPP-1. Precio del cannabis a la venta al por menor, 2011. [www.emcdda.europa.eu/stats13#display/stats13/ppptab1a](http://www.emcdda.europa.eu/stats13#display/stats13/ppptab1a)

casero. Esto inevitablemente llevaría a menos control, pero incluso en el peor de los casos los resultados distan de parecer desastrosos. Otra posibilidad es que el precio aumentado cause desvío hacia otras drogas que el alcohol. El impacto neto de cualquier aumento en el consumo de otras drogas dependería de sus riesgos relativos, pero las posibles candidatas a ese desvío podrían incluir algunos cannabinoides sintéticos (ver la **Sección 3e**) y otras nuevas sustancias psicoactivas (NSP). El desvío hacia los cannabinoides sintéticos ya ha sido experimentado en ciertos distritos como respuesta a la prohibición del cannabis, por ejemplo, con “spice”, el cual conlleva más riesgos que el cannabis pero se volvió más popular entre las poblaciones marginadas y vulnerables, aunque haya llegado al mercado como alternativa legal al cannabis, antes de ser posteriormente objeto de prohibiciones generalizadas.<sup>22</sup>

Sin embargo, es poco probable un amplio desvío de los mercados legales entre las personas que consumen cannabis, debido a los diferentes perfiles de los productos, a menos que el precio del cannabis sobre el mercado ilegal también se viera aumentado. Inversamente, el proveer disponibilidad legal de cannabis podría desviar el consumo de cannabinoides sintéticos más riesgosos hacia el del cannabis tradicional en forma de hierba o de otros productos de cannabis, con precios más bajos para proveer mayores grados de desplazamiento.

## C Impuestos

### Desafío

- Integrar de manera eficaz la política fiscal dentro de la regulación de los precios de manera que se equilibre la generación de ingresos con otros objetivos políticos más importantes.

### Análisis

- La política fiscal está estrechamente relacionada con la política en materia de precios.
- Existen varios mecanismos fiscales posibles: impuesto sobre unidad de peso, sobre contenido activo, sobre valor de ventas, o sobre gastos comerciales.
- La generación de ingresos no solo proviene de la venta de cannabis sino también de la producción, las ganancias relacionadas con la industria, y los impuestos estándar sobre el valor añadido (IVA), así como los ingresos procedentes de otras fuentes, como los derechos de licencia.
- Los ingresos potenciales que generen los impuestos serán muy variables dependiendo de la naturaleza y el tamaño del mercado y el régimen de regulación y el régimen fiscal que se adopte. Es difícil predecir los ingresos antes de que estos se hayan establecido.
- Si los precios se mantienen sobre o cerca de los niveles del mercado, se requerirá eventualmente una importante carga fiscal para evitar beneficios desmesurados (a menos que las ventas se regulen bajo un monopolio estatal), pero el aumento de los impuestos o la relajación en la aplicación de los mismos también crean incentivos para el desvío y la evasión fiscal, y alimentan los mercados ilegales.
- La generación de ingresos también tiene el potencial de distorsionar las prioridades gubernamentales.

### Recomendaciones

- Un sistema basado en la imposición de la producción y las ventas, con el contenido en THC como unidad gravable, es un punto de

<sup>22</sup> Transform Drug Policy Foundation (2017) Dealing with Spice – Why More Enforcement Won't Help. <https://transformdrugs.org/dealing-with-spice-why-more-enforcement-wont-help/>

partida coherente para los productos cuyo contenido en THC se puede medir de forma fiable, pero los detalles de dicha decisión requieren ser incorporados en consideraciones más amplias acerca de la política de precios, y corresponder a las necesidades de los entornos políticos y los marcos fiscales existentes.

- Maximizar la recaudación de ganancias no debería ser un motor clave para la política; la generación de ganancias más bien debe ser considerada como un beneficio adicional.
- El resguardo de las ganancias obtenidas para tratamientos y prevención de las drogas y otros programas sociales es una propuesta políticamente atractiva, pero problemática; las intervenciones en salud pública deberían de ser financiadas de acuerdo con las necesidades y no depender de las ventas. Lo mismo vale para programas de equidad social, las cuales deberían tener presupuestos independientes y suficientes, que no estén ligados a la recaudación de impuestos.

Las presiones económicas que enfrentan los gobiernos del mundo entero han ido llamando progresivamente la atención sobre los beneficios fiscales potenciales de la regulación legal del cannabis. La lógica detrás de ello es que la regulación no solo genera ahorros en el sistema de justicia penal, sino que adicionalmente brinda un aumento en la recaudación muy necesario para los presupuestos regionales y nacionales. De hecho, las campañas a favor de la regulación legal del cannabis en muchos estados de EE.UU. han subrayado de manera explícita los potenciales beneficios fiscales de dicha medida.

Como fue mencionado en la sección anterior, los impuestos son asimismo una forma importante de implementar el control de los precios. Sin embargo, hay múltiples formas de gravar los mercados del cannabis, ofreciendo diferentes palancas políticas a los reguladores, cada una de las cuales tendrá impactos distintos.

## Opciones de impuestos

### 1 Impuestos sobre ventas ad valorem como porcentaje fijo de ventas al público

#### Ventajas

- Fáciles de entender y administrar

#### Desventajas

- Puede llevar a un colapso de los ingresos y a precios muy bajos después de impuestos cuando el mercado madure (a falta de otras formas de control de precios para evitar su caída).
- Si se recauda antes de la venta al por menor, requiere la conversión a otra base, como en Colorado y Nevada, donde se mide el peso para calcular el impuesto.

### 2 Impuesto fijo basado en unidad de peso

#### Ventajas

- Fácil de administrar

#### Desventajas

- Potencialmente incentiva la venta de variedades más potentes de un producto (por ejemplo, variedades de cannabis con mayor contenido en THC) que se pueden vender a precios más elevados.
- Requiere diferentes tipos de impuestos para diferentes productos que no son comparables en peso, como los concentrados y los comestibles.

### 3 Impuesto fijo sobre contenido en THC por peso

#### Ventajas

- Evita incentivar la venta de variedades más potentes.

#### Desventajas

- Técnicamente es más difícil de administrar.

### 4 Impuesto progresivo que aumenta proporcionalmente con la potencia o con otras variables de riesgo

(puede ser tanto fijo como sobre el valor agregado)

#### Ventajas

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

#### Desventajas

- Es más complejo y técnicamente más difícil de administrar.

## 5 Derechos de licencia

Es un impuesto sobre los titulares de licencias para al menos cubrir costos administrativos, pero puede incluir costos de solicitud y de renovación.

### Ventajas

- Ofrece un flujo inicial de ingresos para los reguladores que no depende de las ventas.

### Desventajas

- En la ausencia de programas de equidad social y de otras medidas proactivas, puede actuar como obstáculo para posibles actores del mercado y para pequeñas empresas que tienen un capital de inversión modesto.

## 6 Impuesto local

Municipal o al nivel del distrito para cubrir cualquier costo localizado asociado con el comercio.

### Ventajas

- Puede ayudar a cubrir costos o cargos regulatorios específicos.
- Puede incentivar a las autoridades locales a permitir la venta (lo cual podría potencialmente ser una desventaja).

### Desventajas

- Los impuestos locales diferenciales pueden incentivar desviaciones o desplazar los mercados geográficamente.

## 7 Negar deducciones de impuestos por gastos de mercadeo y publicidad<sup>1</sup>

### Ventajas

- Apunta a los esfuerzos por aumentar la demanda.
- De alguna manera nivela el terreno para los comercios más pequeños que cuentan con el “boca a boca” más que sobre gastos promocionales.

### Desventajas

- Diseñar excepciones para actividades de venta inocuas, como los anuncios con horarios de apertura y ubicación, llevaría tiempo y sería complejo.

## El balance ideal de los impuestos sobre el cannabis

La escala de cualquier ganancia recaudada mediante impuestos a través las diferentes opciones depende de un cierto número de variables:

- El precio de los productos y los niveles de los impuestos en el nuevo mercado legal.
- El tamaño total del mercado y los niveles de consumo de diferentes productos (los cuales pueden cambiar una vez terminada la prohibición).
- La proporción del mercado sujeto a impuestos: ya que los mercados ilegales y el cultivo casero no están gravados, y las exenciones de impuestos para el cannabis medicinal, especialmente si lo compran “*falsos enfermos*”, también reduciría el mercado imponible.<sup>2</sup>
- La evasión de impuestos, bajo la forma de desviación de los canales de productos legales antes de la recaudación de impuestos con fines de ventas “*informales*”.
- La evasión de impuestos, explotando los vacíos legales para reducir los impuestos por pagar.
- La intensidad con la que se aplica la ley.

Estas variables están naturalmente ligadas. Por ejemplo, es probable que el aumento de los impuestos provoque un alza en los precios, incentivando así la evasión fiscal, el cultivo casero, y el comercio ilícito paralelo, reduciendo el mercado imponible y por ende los posibles ingresos gravables. Asimismo, puede reducir los beneficios de operación de actores privados en varios niveles del mercado, desalentando a otros de entrar en el comercio legal. Estas interacciones potencialmente complejas y la vasta variedad de modelos potencialmente regulatorios y de regímenes fiscales significan que las predicciones respecto a los posibles niveles de recaudación solo pueden hacerse dentro de amplios márgenes de error.

<sup>1</sup> Oglesby, P.(2015) How Bob Dole got America addicted to marijuana taxes, Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2015/12/18/how-bob-dole-got-america-addicted-to-marijuana-taxes/>

<sup>2</sup> Oglesby, P.(2015) Supplemental Thoughts About Revenue from Marijuana in Vermont, Center for New Revenue, Part I.A. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2551029](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2551029).

El establecer niveles de impuestos, como todos los demás elementos que conforman la regulación, es un asunto de balance que requiere mucha atención, monitoreo y evaluación constantes, y los reguladores pueden apoyarse en una variedad de opciones fiscales descritas para llevarlo a cabo de la mejor manera. Como lo indican Seddon y Floodgate, es de notarse que el “*balance ideal*” de los impuestos sobre el cannabis es, en este momento un tema muy poco investigado,<sup>3</sup> pero está claro que esto tendrá que variar entre un mercado y otro en los diferentes lugares. Un artículo de 2017 estimó que el estado de Washington, el cual cuenta con los impuestos más elevados de EE.UU. (37% de Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, 6,5% de impuesto estatal sobre las ventas y, a menudo, otros impuestos locales sobre las ventas) está “*cerca de la cumbre de la curva de Laffer*”, es decir el punto después del cual aumentar los niveles de impuestos puede no incrementar el total de ganancias recaudadas (por ejemplo por el desvío a la distribución informal, la evasión fiscal puede incrementar).<sup>4</sup> Sin embargo, el descubrimiento de que el estado de Washington, a pesar de sus impuestos más elevados que en los otros estados, sigue sin llegar a este punto sugiere que otros estados de EE.UU. también se encuentran del lado izquierdo de la curva de Laffer, lo cual significa que el aumento de impuestos podría todavía llevar a un incremento general de ganancias.

Como fue mencionado antes, los puros costos de producción de cannabis son muy bajos comparados con los precios del mercado ilegal, y es de esperarse que, con el tiempo y sin alguna reacción regulatoria correspondiente, un mercado legal competitivo podría causar una reducción de precios. Las ganancias gubernamentales del cannabis pueden aumentar de manera que puedan absorber la mayor parte del precio con los impuestos, como es el caso de los cigarros en la UE, en la cual la parte que corresponde al gobierno es gigantesca comparada con la del sector privado. Aun así, las ganancias del cannabis no se deben sobreestimar y las estimaciones de ganancias no deben ser los motores principales de la reforma.

En realidad, las estimaciones respecto a las potenciales ganancias que pueda brindar el mercado de cannabis legal han variado considerablemente (a nivel federal en EE.UU., esto ha variado entre \$8.7 mil millones<sup>5</sup> a \$28 mil millones,<sup>6</sup> por ejemplo) pero no tendremos una imagen más clara hasta que no logremos evaluar y comparar los modelos de regulación existentes sobre un periodo más largo. Los mercados de venta al público necesitan tiempo para integrarse, y las ganancias fiscales no lograrán estabilizarse en los años inmediatamente subsecuentes a la legislación.

Estamos viendo ahora los primeros resultados de la legislación de cannabis sobre las recaudaciones en los estados de EE.UU. Colorado fue el primer estado en implementar la venta al público de cannabis no medicinal, y reporta una recaudación de impuestos de \$1.5 mil millones entre febrero 2014 y agosto 2020.<sup>7</sup> Las ganancias siguen incrementando año con año, lo cual apunta a que incluso ahora el mercado sigue en un proceso de integración. A pesar de las preocupaciones respecto a la persistencia de un mercado ilegal en California, su mercado legal de venta al por menor ha sido descrito como el más grande del mundo, con ganancias en impuestos estimadas a \$300 millones para 2018, rebasado únicamente por el de Washington, estimado a unos \$319 millones.<sup>8</sup> De acuerdo con Statistics Canada, en los primeros seis meses después de la legalización del cannabis, el gobierno federal recaudó \$55 millones tanto en impuestos especiales como en impuestos sobre bienes, mientras que los gobiernos de las provincias recaudaron \$132 millones.<sup>9</sup>

5 Miron, J. A. y Waldo, K. (2010) The budgetary impact of ending drug prohibition, Cato Institute. [www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/DrugProhibitionWP.pdf](http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/DrugProhibitionWP.pdf)

6 Ekins, G., Henchman, J., (2016) Marijuana Legalization and Taxes: Federal Revenue Impact, Tax Foundation. <http://taxfoundation.org/article/marijuana-legalization-and-taxes-federal-revenue-impact>

7 Colorado Department of Revenue (Sin fecha) Marijuana Tax Data. <https://www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data>

8 McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger, *LA Times* 15 de agosto. <https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>; McCarthy, N. (2019) Which States Made The Most Tax Revenue From Marijuana In 2018? [Gráfica], *Forbes* 26 de marzo. <https://www.forbes.com/sites/niallmcCarthy/2019/03/26/which-states-made-the-most-tax-revenue-from-marijuana-in-2018-infographic/#570924c7085e>

9 Gobierno de Canadá (Sin fecha), Cannabis duty – Calculate the excise duty on cannabis. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html>

3 Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p.176.

4 Hansen, B. et al. (2017) The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State, NBER Working Paper No. 23632. <https://www.nber.org/papers/w23632>

Si bien las recaudaciones potenciales sobre las ventas han sido el foco de atención de los políticos y de los investigadores, las ganancias pueden generarse en varios niveles del mercado regulado de cannabis. Se pueden obtener ganancias fiscales al nivel de la producción/venta al por mayor, al de los impuestos corporativos sobre las ganancias, los impuestos de los comercios sobre el uso de sitios, y con impuestos sobre los ingresos de las personas empleadas en el comercio del cannabis. Una serie de modelos diferentes se están desarrollando en las jurisdicciones en las cuales se ha regulado el cannabis, entre las cuales algunas imponen sobre todo al nivel de la producción y otras no lo hacen en absoluto. En Uruguay, se requiere que los productores paguen ya sea un impuesto especial fijo al nivel del empaquetado, o un impuesto ad valorem en el punto de entrega, dependiendo de cuál sea más elevado.<sup>10</sup>

Se pueden aplicar impuestos de diferentes maneras sobre diferentes productos de cannabis: En Illinois, por ejemplo, se aplica un 10% de impuestos sobre el cannabis en hierba o sobre productos que contienen menos de 35% de THC como representación de las flores, un 25% de impuesto sobre la venta se aplica sobre esos productos si su contenido de THC es más alto que 35% como representación de los concentrados, mientras que aplican un 20% de impuesto sobre todo los productos con infusión de cannabis, como los comestibles.<sup>11</sup> En Canadá, hay un impuesto sobre el cannabis tanto a nivel federal como provincial, a través de los impuestos tanto sobre la producción como sobre la venta, respectivamente. Los impuestos generales sobre los bienes van desde 5% en Alberta hasta 15% en Nuevo Brunswick, Nueva Escocia y la Isla del Príncipe Eduardo. Se cobran impuestos especiales ya sea de \$1 por gramo o de 10% del precio al por mayor, el que sea más alto, con disposiciones para ajustes en ciertas provincias.<sup>12</sup> Incluimos aquí abajo una tabla de los impuestos a nivel estatal en

EE.UU. desde inicios de 2020,<sup>13</sup> aunque desde entonces ha habido más estados que han implementado alguna regulación del cannabis, lo cual puede cambiar aún más bajo la influencia del MORE Act a nivel federal, el cual prevé imposiciones mayores con el objetivo, entre otros, de promover la equidad social.<sup>14</sup>

Claramente, una serie de diferentes estrategias se han desplegado y la evaluación es esencial para el desarrollo de pruebas que indiquen las mejores estrategias para avanzar, con efectos fiscales sobre varios niveles de la cadena de suministro. Sin embargo, con la variedad de opciones disponibles, es probable que los ajustes para mejorar los niveles de impuesto e incluso las bases fiscales sigan, ya que las jurisdicciones buscan responder a los cambios de comportamiento de los consumidores y a las tendencias del mercado, incluyendo los niveles de impuestos en los estados colindantes.

<sup>10</sup> Véase Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p.61, 77.

<sup>11</sup> Marijuana Policy Project, Overview of the Illinois Cannabis Regulation and Tax Act. <https://www.mpp.org/states/illinois/overview-of-the-illinois-cannabis-regulation-and-tax-act/>

<sup>12</sup> Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p.28. <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2020/06/Capturing-the-Market-Digital-2020.pdf>

<sup>13</sup> Véase también Oglesby, P.(2020) California Marijuana Weight Taxes as of January 2020 — and Alaska, Maine, Colorado and Nevada, Center for New Revenue 19 de febrero. <https://newrevenue.org/2020/02/19/california-marijuana-tax-rates-as-of-january-2020/>

<sup>14</sup> US Congress, H.R.3884 - MORE Act of 2020 (116th Congress, 2019-2020). <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884/text>

## Washington

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 37%<sup>15</sup>

### Impuestos adicionales

- 7-10% impuestos adicionales locales o del estado<sup>16</sup>

## Colorado<sup>17</sup>

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 15% en operaciones fuera del marco de la integración vertical (véase la **Sección 2a**), aplicado en función del peso, según la parte de la planta (5 categorías diferentes)<sup>18</sup>

### Impuestos adicionales

- Impuestos adicionales
- Un 15% más de “*impuesto especial sobre las ventas de marihuana*” y un 2,9% más de impuesto estatal sobre las ventas

## Illinois<sup>19</sup>

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 10% para THC <35%
- 25% para THC >35%
- 20% en todos los productos con infusión de cannabis

### Impuestos adicionales

- Se aplica a los cultivadores un impuesto adicional del 7% de los ingresos brutos
- Los municipios y los distritos pueden añadir más impuestos a los comercios hasta el 3% y el 3,75% respectivamente

## Nevada<sup>20</sup>

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 15% sobre el precio de venta al por mayor (pagado por el cultivador); convertido a peso en todas las transacciones; 6 categorías de peso
- 10% sobre la venta al por menor

### Impuestos adicionales

- Impuesto sobre las ventas al por menor al monto local

## Oregon<sup>21</sup>

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 17%

### Impuestos adicionales

- Hasta 3% más de impuestos locales

## Massachusetts<sup>22</sup>

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 10.75%

### Impuestos adicionales

- Un 6.25% más de impuestos estatales generales sobre las ventas y hasta 3% de impuesto de opción local

<sup>15</sup> MRSC (Sin fecha) Marijuana Regulation in Washington State. <http://mrcs.org/getdoc/8cd49386-c1bb-46f9-a3c8-2f462dcb576b/Marijuana-Regulation-in-Washington-State.aspx>.

<sup>16</sup> Priceonomics (Sin fecha) Which States Have the Highest Taxes on Marijuana? <https://priceonomics.com/which-states-have-highest-taxes-on-marijuana/>.

<sup>17</sup> Colorado Department of Revenue (Sin fecha) Marijuana Tax Data. <https://www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data>

<sup>18</sup> Colorado Department of Revenue (2020) Average Market Rate for Unprocessed Retail Marijuana: Period Rate: 1 de julio a 30 de septiembre 2020. <https://tax.colorado.gov/average-market-rate>.

<sup>19</sup> Gobierno de Illinois (Sin fecha) Adult Use Cannabis Summary. [https://www2.illinois.gov/HISNews/20242-Summary\\_of\\_HB\\_1438\\_The\\_Cannabis\\_Regulation\\_and\\_Tax\\_Act.pdf](https://www2.illinois.gov/HISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf).

<sup>20</sup> Marijuana in Nevada (Sin fecha) Taxes. <http://marijuana.nv.gov/Businesses/Taxes/>; Gobierno de Nevada (Sin fecha) Fair Market Value at Wholesale of Marijuana. [https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/Home/Features/Fair%20Market%20Value%20at%20Wholesale%20Summary%20Jan%202020%20\(Final%20Draft\).pdf](https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/Home/Features/Fair%20Market%20Value%20at%20Wholesale%20Summary%20Jan%202020%20(Final%20Draft).pdf).

<sup>21</sup> Gobierno de Oregon (Sin fecha) Recreational Marijuana — FAQs: Taxes. <https://www.oregon.gov/olcc/marijuana/Pages/FAQs-Taxes.aspx>.

<sup>22</sup> Gobierno de Massachusetts (Sin fecha) Learn about Massachusetts tax rates. <https://www.mass.gov/service-details/learn-about-massachusetts-tax-rates>.

## Maine<sup>23</sup>

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- \$335 dólares por onza de flor; \$94 por libra por cortes (hojas/elementos vegetales menos potentes)

### Impuestos adicionales

- Impuesto adicional de 10% sobre las ventas de una instalación de cultivo a una tienda minorista o a un fabricante de productos<sup>24</sup>

## California<sup>25</sup>

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 15% al menudeo

### Impuestos adicionales

- Impuestos de cultivo por onza de peso seco: \$9,65 por las flores; \$2,87 por las hojas o \$1,35 por la planta de cannabis fresca
- Los gobiernos locales también pueden imponer impuestos adicionales

## Michigan

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 10%<sup>26</sup>

### Impuestos adicionales

- 6% adicionales de impuesto estatal<sup>27</sup>

## Alaska

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- Flor madura: \$50 por onza.
- cortes: \$15 por onza.
- Flor Abnormal o inmadura: \$25 por onza.
- Clones: \$1 por clon.<sup>28</sup>

### Impuestos adicionales

- 6% adicionales de impuesto estatal

## Vermont

### Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 14% sobre la venta al por menor (propuesta; la venta al por menor no está disponible actualmente)<sup>29</sup>

### Impuestos adicionales

- 6% adicionales de impuesto estatal (propuesto)

*Esta tabla es de mediados de 2020, y no incluye estados que votaron para legalizar el cannabis hacia finales de 2020 o más adelante.*

Puesto que casi todo lo que procede del comercio global del cannabis actualmente lo recaudan productores no regulados, los distribuidores y los grupos criminales, claramente la regulación brinda una oportunidad para que los gobiernos recauden lo que son, hoy por hoy, pérdidas. El argumento muy común de que la recaudación de impuestos no cubriría los costos sociales y sanitarios del consumo de cannabis no es convincente en este contexto, ya que alguna ganancia es claramente preferible a ninguna.

Quizás se requiera tomar en cuenta una serie de otras consideraciones cuando se decida cuál será la combinación idónea de impuestos que implementar y a qué altura deben ser establecidos. El cannabis es relativamente compacto, comparado con el alcohol y el tabaco, así que el contrabando y la evasión de impuestos son comparativamente fáciles. Esto podría evitarse con

<sup>23</sup> Maine Legislature, Title 36: Taxation, Chapter 723: Marijuana Excise Tax. <https://legislature.maine.gov/statutes/36/title36sec4923.html>

<sup>24</sup> Valigra, L. (2019) How the first year of Maine's adult-use marijuana market will likely roll out, WGME 17 de junio. <https://wgme.com/news/marijuana-in-maine/how-the-first-year-of-maines-adult-use-marijuana-market-will-likely-roll-out>.

<sup>25</sup> California Department of Tax and Fee Administration (Undated) Tax Guide for Cannabis Businesses. <https://www.cdtfa.ca.gov/industry/cannabis.htm#Cultivators>.

<sup>26</sup> Michigan Legislature (2018) Michigan Regulation and Taxation of Marihuana Act. 333.27963, Imposition of excise tax. [https://www.legislature.mi.gov/\(S\(bobk5ccm12k2hrilk33dxyh\)\)/mileg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-333-27963](https://www.legislature.mi.gov/(S(bobk5ccm12k2hrilk33dxyh))/mileg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-333-27963)

<sup>27</sup> Estado de Michigan: Department of Treasury (2018, actualizado en 2019) Marihuana Provisioning Center Tax and Sales and Use Tax Treatment of Marihuana. [https://www.michigan.gov/documents/treasury/RAB\\_2018-2\\_Marihuana\\_611377\\_7.pdf](https://www.michigan.gov/documents/treasury/RAB_2018-2_Marihuana_611377_7.pdf)

<sup>28</sup> Alaska Department of Revenue - Tax Division (Undated) Marijuana Tax: Frequently Asked Questions. <http://tax.alaska.gov/programs/programs/help/faq/faq.aspx?60000#section0question0>.

<sup>29</sup> Marijuana Policy Project (2020) Summary of S. 54, the bill to regulate and tax cannabis in Vermont. <https://www.mpp.org/states/vermont/summary-of-s-54-the-bill-to-regulate-and-tax-cannabis-in-vermont/>

impuestos al nivel de la producción.<sup>30</sup> Además, si se administran impuestos sobre el cannabis herbal de acuerdo con un nivel fijo por peso se incentivaría la producción de cannabis más potente, que se vende a mayores precios. Administrar impuestos por potencia, es decir, por contenido en THC, permitiría evitar esto. Para la materia vegetal cruda, un sistema basado sobre la potencia del THC sería un mayor peso administrativo (menor en el caso de concentrados homogéneos más poderosos). Sin embargo, bajo cualquiera de los sistemas, el peso producido y vendido, así como la potencia, deberían ser sujetos a vigilancia independiente regular.

Un sistema basado en la imposición tanto de la producción como de las ventas, con el contenido en THC por peso como unidad de imposición, es un punto de partida sensato. Sin embargo, los detalles de estas decisiones necesitan ser incorporadas en el marco de consideraciones políticas más amplias, y corresponder a las necesidades de los contextos políticos locales y los marcos fiscales existentes. Un monopolio estatal sobre la producción, la venta, o ambas, simplificaría significativamente el asunto de los impuestos y los precios, y permitiría a los reguladores el uso de controles fiscales para responder más rápidamente tanto al comportamiento del consumidor como a las tendencias del mercado ilegal.

La experiencia con el alcohol y el tabaco demuestran que la generación de importantes ganancias mediante la imposición tiene el potencial de distorsionar o tener un impacto negativo sobre las prioridades de salud pública. No deberíamos ignorar otras lecciones que nos brindan las políticas fiscales del alcohol y el tabaco, como mucha de la inevitable hostilidad del público a cualquier tipo de aumento de impuestos, el poder de cabildeo de las industrias de producción a gran escala y las dificultades para intervenir en estas industrias debido a que emplean un número significativo de votantes. La adopción del principio de precaución en una fase temprana de la regulación podría dictar en este caso que se debe de comenzar con impuestos más altos, con la idea de que podrían verse reducidos más adelante si la evaluación sugiere que esto podría

dar mejores resultados. Es preferible esto a lo inverso, porque si la evaluación sugiere que es necesario un aumento de impuestos para facilitar los objetivos de la regulación, las fricciones con los actores y los consumidores puede causar muchas dificultades para su implementación.

---

### Encauzar las ganancias fiscales

---

En teoría, las ganancias recaudadas pueden gastarse en cualquier cosa. Sin embargo, uno de los posibles atractivos de la regulación legal (el cual muchas veces se subraya en las campañas, junto con los beneficios fiscales más generales) es que los ingresos pueden costear la implementación del marco regulatorio, y apoyar una mayor educación a las drogas y proveer mejores servicios, u otros programas sociales. En este sentido, algunos estados con regulación en EE.UU. han buscado destinar específicamente (o “hipotecar”) las ganancias con este propósito. En Illinois, el 20% de los impuestos del estado se destinan a los Servicios Comunitarios para “apoyar en programas de adicción...y de prevención de problemas mentales y de salud”, y el 2% es destinado al Drug Treatment Fund para asistir en su campaña de educación pública y en el análisis de los impactos de la regulación a la salud pública.<sup>31</sup> En Oregon, el 20% de los impuestos van directamente al Mental Health Alcoholism and Drug Services Account, el cual incide en la prevención del abuso de drogas, intervención y tratamiento, así como 5% directamente a las autoridades sanitarias para la prevención del abuso de alcohol y drogas.<sup>32</sup> Si bien la hipoteca tiene el potencial tanto de incentivar los fondos claves y establecer un principio de tipo “*el que contamina paga*” respecto a los daños ligados a las drogas, también le quita al sistema de recaudación general la responsabilidad de proveer servicios, de manera que se exponen a graves faltas de fondos si cae la recaudación de impuestos.

---

<sup>31</sup> Gobierno de Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary (24 de junio). [https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary\\_of\\_HB\\_1438\\_The\\_Cannabis\\_Regulation\\_and\\_Tax\\_Act.pdf](https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf)

<sup>32</sup> Gobierno de Oregon (Sin fecha) Recreational Marijuana — FAQs: Taxes. <https://www.oregon.gov/olcc/marijuana/Pages/FAQs-Taxes.aspx>; 2017 Oregon Revised Statutes, Vol. 10, Capítulo 430. Mental Health Alcoholism and Drug Services Account. <https://www.oregonlaws.org/ors/430.380>

<sup>30</sup> Caulkins et al. (2013) Marijuana legalization – what everyone needs to know, Oxford University Press, p.156.

Más que sugerir que la hipoteca es en sí algo malo, el principio clave aquí es que estos programas deberían de recibir ingresos suficientes y adecuados sin importar las ganancias fiscales. Los niveles de vigilancia y evaluación efectivos y la provisión continua de servicios deberían ser determinadas por la necesidad y las pruebas de su eficacia, y no deben variar de acuerdo con la recaudación del impuesto sobre el cannabis. Los fondos que son condicionales solo deberían de ser adicionales a cualquier presupuesto que se necesite. Es, entonces, razonable que dichos programas se beneficien del aumento de los impuestos, particularmente donde esto indica la expansión más general del mercado (la cual puede generar un aumento correspondiente en carga laboral). Los defensores de la reforma en Massachusetts, por ejemplo, han criticado el hecho que el presupuesto para el programa de equidad estatal haya permanecido igual, a pesar de que se han generado grandes y crecientes cantidades de ganancias sobre los impuestos.<sup>33</sup>

## d Preparación (y método de consumo)

### Desafíos

- Regular la disponibilidad de las distintas preparaciones de cannabis de manera que se satisfaga la demanda y se logren minimizar las oportunidades de mercado para los distribuidores no regulados.
- Promover el uso de productos de cannabis de menor riesgo y alentar comportamientos de consumo de bajo riesgo a largo plazo.
- Asegurar que la regulación no se rezague frente al desarrollo de nuevos productos y tecnologías y que existan los controles necesarios para proteger de nuevos riesgos.

### Análisis

- El cannabis se encuentra disponible en una gama de preparaciones y puede consumirse de distintas maneras.
- Los riesgos asociados al uso del cannabis están determinados de manera significativa por la preparación, la dosis y el método de consumo, que a su vez están estrechamente vinculados a la potencia.
- Los distintos controles de regulación impuestos a las preparaciones de cannabis disponibles legalmente pueden influir en los patrones de uso. Por ejemplo, al disminuir la disponibilidad de los productos de alto riesgo, y al aumentar la disponibilidad de los productos de bajo riesgo, se pueden reducir ciertos riesgos y ciertos comportamientos de uso perjudiciales.
- Algunas consideraciones clave son los riesgos potenciales a la salud pulmonar que implica inhalar el humo de cannabis (en especial mezclado con tabaco) y la posibilidad que los consumidores se informen y sepan controlar las dosis de los ingredientes activos del cannabis (en términos del total consumido y de la velocidad de inicio de los efectos).
- Fumar el cannabis en hierba, en toques, blunts o pipas, continúa siendo el método de consumo más popular alrededor de casi todo el mundo, pues es simple, barato, portátil y socializable y permite a los consumidores controlar la dosis de manera relativamente sencilla.

<sup>33</sup> Bartlett, J. (2020) Bill that would use cannabis revenue for police, not equity, comes under fire, *Boston Business Journal* 23 de julio. <https://www.bizjournals.com/boston/news/2020/07/23/bill-that-would-use-state-cannabis-revenue-for-pol.html>

- Alentar a las personas que consumen cannabis a hacerlo a través de métodos distintos al fumar es un reto a largo plazo, pero si se consigue se reducirían los riesgos a la salud pulmonar asociados al fumar, en particular cuando se mezcla con tabaco.
- Las preparaciones comestibles de cannabis no suponen riesgos para la salud pulmonar, pero la aparición de los efectos es más lenta, por lo que pueden suponer mayores riesgos relativos a la dosis y pueden tener efectos más duraderos.
- Los vaporizadores herbales (que producen vapor a partir de cannabis en hierba, en vez de humo generado por combustión) ofrecen una experiencia de inhalación más amigable con el usuario, reducen los riesgos de salud pulmonar y ofrecen un nivel de control de dosis similar al de fumar cannabis.
- Los vaporizadores que utilizan la tecnología de los cigarrillos electrónicos para vaporizar aceite extraído de cannabis (en vez del cannabis en hierba) son otra alternativa de bajo riesgo para fumar cannabis. Los organismos reguladores deben aprender de las experiencias de regulación con los cigarrillos electrónicos y la nicotina líquida para vaporizar, y la regulación deberá garantizar el control de calidad de los líquidos/aceites de cannabis para vaporizar, así como de los dispositivos para hacerlo.

### Recomendaciones

- La inhalación de cannabis no fumado usando vaporizadores debe ser alentada como una alternativa al fumar, dado que reduce de manera significativa los riesgos, especialmente cuando el cannabis se fuma mezclado con tabaco. Las campañas públicas de educación, la prohibición de venta de toques hechos, el exigir el suministro de vaporizadores de cannabis en los lugares de consumo, o incluso establecer lugares de consumo “*solo de vapeo*”, son algunos ejemplos de cómo se puede alentar esta transición.
- Es necesario realizar más investigaciones sobre el uso de vaporizadores y sería útil tener alguna forma de evaluarlos y estandarizarlos que estuviera asociada a un sello oficial de “*aprobación/evaluación de calidad*” en los productos.
- De manera similar, es necesario concentrarse en el desarrollo de políticas más amplias y en mayores investigaciones en torno

al uso de los aceites de cannabis para vaporizar, los cuales se han popularizado rápidamente en algunas jurisdicciones por ser productos más accesibles y amigables con el usuario que los vaporizadores herbales. Es necesario tener controles de regulación específicos para estos productos, pues tienen un perfil de riesgos distinto al del cannabis fumado.

- Se necesita más investigación sobre los riesgos relativos de los concentrados de cannabis que están surgiendo y los métodos de consumo relacionados.
- Las decisiones sobre qué productos poner a disposición al iniciar cualquier sistema de regulación legal de cannabis deberán corresponder en gran medida a la naturaleza del consumo ilegal existente. Aunque no es necesaria una correspondencia exacta entre los productos disponibles en el nuevo mercado legal y los del antiguo mercado ilegal, a mayor discrepancia, son más probables las distorsiones de mercado impredecibles y potencialmente negativas.
- Los intentos de influir en los patrones de consumo mediante la regulación de los diferentes productos de distintas maneras deben ser graduales y estar guiados por un monitoreo y una evaluación cuidadosos.

### Preparaciones

El cannabis se encuentra disponible en una amplia gama de preparaciones y todo el tiempo se desarrollan nuevos productos. Entre estos se encuentran:

- **El cannabis en hierba.** Existe una amplia gama de variedades de cannabis que varían en calidad y contenido de THC y CBD (y de otros cannabinoides, terpenos, etc.).<sup>1</sup> El cannabis en hierba se suele secar después de ser cosechado y se puede fumar, vaporizar, comer

<sup>1</sup> Por ejemplo, al momento de la escritura de este documento, leafly.com contiene información sobre 1,382 variedades diferentes [www.leafly.com/explore](http://www.leafly.com/explore)

(usualmente incorporado en comidas o bebidas) o se procesa en forma de otros productos (véase más abajo).

- **La resina de cannabis y otros concentrados.** La resina es una preparación sólida de cannabis, comúnmente se hace con las partes de la planta que tienen la más alta concentración de ingredientes activos. Hay una amplia variedad de productos de resina, que van de la resina tradicional (en bellota o prensada) hecha a partir de la recolección manual de tricomas de cannabis, hasta productos más procesados en los que se usan solventes u otras técnicas de extracción (entre estos se encuentran productos más potentes como el aceite de cannabis, la “cera”, etc.). Aunque en general la resina es más potente que el cannabis en hierba (en términos del porcentaje de THC por peso) y, por lo tanto, más cara, la potencia de la resina puede variar muy significativamente. Hay algunas resinas de baja potencia, como las resinas para el mercado masivo producidas históricamente en el norte de África, que se consumen en gran parte del sur de Europa (aunque la potencia de estas resinas de exportación ha ido en aumento en los últimos años),<sup>2</sup> y suele contener adulterantes no cannábicos para aumentar el volumen. Las resinas y los aceites más potentes, especialmente aquellos producidos mediante los procesos de extracción más recientes, pueden ser extremadamente potentes: algunos tienen una concentración de THC que supera el 80%, como el aceite de hachís al butano (BHO por sus siglas en inglés), hecho mediante la extracción con butano como solvente. Estos concentrados de cannabis de alta potencia suelen consumirse a través de un proceso conocido como *dabbing*, en el que el usuario pone en contacto el concentrado con una superficie caliente e inhala los vapores,<sup>3</sup> pero también se puede fumar o usar un vaporizador práctico. Las resinas más convencionales se pueden fumar en pipa, con tabaco en un toque, vaporizar, comerse solas o cocinadas en un alimento. Los aceites suelen ser comidos o fumados, normalmente.

- **Alimentos y bebidas de cannabis.** El cannabis en hierba se puede comer en su forma no procesada, pero lo más común es disolver los ingredientes activos en aceite o mantequilla, ya que son liposolubles, y consumirlos en muy variados tipos de alimentos. Entre los comestibles populares que ya existen en el mercado se encuentran los pasteles, las galletas y los brownies, aunque las preparaciones, como es de esperarse, varían alrededor del mundo según las culturas locales. También se encuentra disponible una gran variedad de bebidas de base cannábica, hechas con aceites infundidos o tinturas (e infusiones en alcohol).<sup>4</sup> Aunque hay una larga tradición de bebidas hechas con infusiones de cannabis (como las bebidas preparadas a partir del *bhang* de la India), la innovación de estos productos es un rasgo característico de los mercados legales, y los esfuerzos por desarrollar productos “bebibles” de cannabis fáciles de consumir se han visto impulsados por la inversión intersectorial, en particular por los productores de alcohol, como AB inBev y Molson Coors (véase la **Sección 3b** sobre **Captura corporativa**).<sup>5</sup> Esto genera obvias preocupaciones, dadas las experiencias de mercadeo y promoción agresivas de productos alcohólicos y el riesgo que hay de captura corporativa por parte de actores de mercado tan establecidos. También hay importantes interrogantes sobre cómo se desarrollarán los patrones de consumo de las bebidas de cannabis (incluyendo las interacciones con el uso de alcohol) y sobre las repercusiones perjudiciales. El desarrollo constante de nuevos productos también supone retos desde la perspectiva del control de calidad (véase “innovación” más abajo). En conjunto, esto señala la necesidad de una política de desarrollo cautelosa, gradual y cuidadosamente monitoreada, que mitigue los riesgos y permita que se desarrollen marcos normativos apropiados.
- **Otras preparaciones de cannabis.** En los últimos años se han desarrollado muchos productos nuevos y, con frecuencia, estas innovaciones se realizan por o para la gente que usa el cannabis

<sup>2</sup> EMCDDA (2019) Developments in the European cannabis market, p.8. <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11391/TAU19001ENN.pdf>

<sup>3</sup> El BHO y el dabbing siguen siendo hasta ahora un fenómeno predominante de Norteamérica, véase: Black, B. (2013) To Dab or not to Dab? *High Times*, 2 de noviembre. [www.hightimes.com/read/dab-or-not-dab](http://www.hightimes.com/read/dab-or-not-dab).

<sup>4</sup> Se puede añadir el cannabis al agua hirviendo para hacer té o alguna otra bebida, pero como los ingredientes activos no son solubles al agua es un método ineficiente. Por eso los té suelen hacerse con tinturas o aceites infundidos con cannabis.

<sup>5</sup> Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p.45. <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/capturing-the-market-canada-fulltext-2020.pdf>

por razones medicinales. Entre ellas se encuentran las tinturas de cannabis (como Stivex, una tintura sublingual en spray hecha con la planta completa de cannabis, el primer producto en obtener una licencia como medicamento), las tabletas o tiras sublinguales, cremas tópicas o bálsamos, sprays nasales, supositorios y mucho más. La mayoría de estos productos —al menos aquellos que contienen THC y se consumen internamente— tienen efectos psicoactivos, pero generalmente no se usan de manera no medicinal. Sin embargo, muchas de estas innovaciones tienen el potencial de ser transferidas a productos no medicinales en el futuro. Es claro que las preparaciones de cannabis son un área en rápido desarrollo. Esto sucede sobre todo en las jurisdicciones donde el cannabis legal tiene una orientación más comercial. Además, la regulación de los mercados en Canadá y EE.UU. ha impulsado notablemente los esfuerzos por desarrollar nuevos productos fáciles de usar tanto para sectores de mercado existentes como potenciales. Los marcos normativos tienen entonces que ser progresistas y los sistemas de aprobación de productos, flexibles, reactivos y robustos, para asegurar el control de calidad y la protección de los consumidores.

---

## Métodos de consumo

---

El cannabis puede consumirse de distintas maneras, cada una con efectos y riesgos diferentes.

### Fumar

En casi todo el mundo, el método más popular para consumir el cannabis (ya sea en resina o en hierba) es fumándolo, con algún tipo de pipa o en un “toque” o “porro” (un cigarro de cannabis hecho a mano) relleno de cannabis en hierba puro o de resina, o de cannabis en hierba mezclado con tabaco (o, en menor medida, alguna otra mezcla de hierbas). La razón de la popularidad de fumar cannabis es poco sorprendente: es rápido, fácil y barato. La rápida manifestación de los efectos de la droga es deseable en sí misma y también permite un alto grado de control de la dosis. Fumar también ofrece una experiencia social de convivencia que se ha arraigado culturalmente,

e incluso ritualizado, al preparar la pipa o el toque y compartirlo de diversas formas en distintos entornos sociales, de manera muy similar a los comportamientos de consumo de alcohol.

El quemar el cannabis (y cualquier otra cosa con lo que se haya mezclado) resulta en la generación de una gama de productos de combustión (tales como alquitranes, monóxido de carbono, tolueno y benceno),<sup>6</sup> y aunque en contraste con toda la mitología generada por las “*campañas antipachecos*”<sup>7</sup> el humo de cannabis parece conllevar menos riesgos que el humo de tabaco,<sup>8 9</sup> es razonable suponer que la inhalación de cualquier tipo de humo aumenta los riesgos a la salud de la garganta y los pulmones.<sup>10</sup>

Cuando se fuma cannabis mezclado con tabaco, lo cual es común en casi todo el mundo, se vuelve un tanto académico el debate sobre los riesgos relativos de fumar cannabis y tabaco de manera separada. Sin embargo, el fumarlos juntos representa serios riesgos para la salud que son poco reconocidos.<sup>11</sup> Como el fumar tabaco tiene un potencial alto de generar dependencia a la nicotina, el fumar toques de cannabis y tabaco mezclados puede desatar el uso de tabaco a largo plazo, lo que se encuentra asociado de manera incuestionable a serios daños a la salud, que pueden continuar independientemente del uso del cannabis. También puede ser que los individuos ansíen un toque por el contenido en nicotina, y por lo tanto terminen fumando más cannabis, o con mayor frecuencia.

- 
- <sup>6</sup> Para la lista completa de los componentes químicos del humo de cannabis, véase: 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* 21.2, pp.494–502.
  - <sup>7</sup> “*Reefer Madness*” en el original en inglés. Se refiere a una película de propaganda en contra del consumo de marihuana de los años treinta [Nota de la traductora].
  - <sup>8</sup> Rooke, S. E. et al. (2013) Health outcomes associated with long-term regular cannabis and tobacco smoking, *Addictive Behaviours* 38.6, pp.2207–2213.
  - <sup>9</sup> Pletcher, M. J. et al. (2012) Association Between Marijuana Exposure and Pulmonary Function Over 20 Years, *JAMA* 307.2, pp.173–181.
  - <sup>10</sup> Aunque el potencial carcinogénico del humo del cannabis sigue estando a debate (pero parece ser modesto y seguramente considerablemente menor que el del humo del tabaco), indudablemente el humo de la combustión de cualquier producto a base de hierbas puede irritar las vías respiratorias y está asociado al aumento de riesgos a la salud.
  - <sup>11</sup> Esto posiblemente se deba a que la mayor parte de la investigación sobre el cannabis se realiza en EE.UU., en donde fumar cannabis con tabaco es poco común en comparación con otras regiones como Europa, donde es la norma.

Usar una pipa de agua o “bong” para fumar es visto, por lo general, como una forma de algún modo menos riesgosa. Pero como con los supuestos beneficios de los filtros de los cigarros, no hay evidencia de calidad que sostenga esta suposición. Incluso si la experiencia de fumar es más placentera porque el humo ha sido enfriado un poco por el agua, es básicamente el mismo humo.<sup>12</sup> De hecho, algunas investigaciones sugieren que como el agua absorbe el THC de manera más eficiente de lo que absorbe los alquitranes, la proporción entre alquitrán y THC aumenta, lo que quiere decir que los individuos inhalan más que con un toque.<sup>13</sup>

## Vaporizar/vapear

### VAPORIZADORES HERBALES

Los ingredientes activos del cannabis también se pueden liberar e inhalar en forma de vapor, evitando así la mayoría de los componentes más tóxicos del humo producidos por la combustión en pipas o toques, como el alquitrán y el monóxido de carbono. Esto se logra usando algún tipo de “vaporizador”, un equipo que calienta el cannabis a una temperatura suficiente para liberar los cannabinoides volátiles (de cualquier sobrante de material vegetal) como vapor, pero no a tal grado de generar una combustión que produzca humo, el cual contiene varios componentes tóxicos adicionales.

Hay muchos dispositivos de este tipo disponibles comercialmente, que producen este vapor caliente de diferentes maneras, entre los que se encuentran: los vaporizadores de conducción, que calientan el cannabis por contacto con una superficie caliente en un contenedor, y los vaporizadores de convección, que llenan un globo removible, del cual se inhala el vapor. Aunque la popularidad de los vaporizadores ha ido en aumento desde los años noventa, su uso se ha visto limitado por sus altos costos, en relación con las pipas convencionales (los vaporizadores herbales suelen costar

\$100 o más y algunos de los modelos de convección de gama alta tipo “volcán” pueden costar más de \$300) y también por sus diseños voluminosos, que los vuelven un tanto imprácticos para ser usados fuera de casa. Desde entonces, han surgido modelos de bolsillo y vaporizadores tipo pluma, que en un competitivo mercado en crecimiento rápidamente se han vuelto más sofisticados y más baratos y ahora dominan las ventas. La efectividad de algunos de estos productos para generar vapor en vez de humo se ha visto cuestionada, lo que indica el beneficio potencial de alguna clase de sellos que aseguren la calidad y señalen la aprobación de los productos.

Investigaciones publicadas sobre vaporizadores (en su mayoría realizadas en contextos de uso medicinal del cannabis) han demostrado de manera convincente que el cannabis vaporizado aporta al usuario una cantidad similar de los ingredientes activos a la que aporta el cannabis fumado, pero sin la mayor parte de los elementos dañinos que se encuentran en el humo de la combustión.<sup>14</sup><sup>15</sup><sup>16</sup> Al evitarlos, la vaporización reduce los síntomas respiratorios<sup>17</sup> y los riesgos asociados al fumar. Esta investigación también señala que los usuarios prefieren esta experiencia de inhalación porque el vapor es más fresco, menos áspero y, por lo tanto, más placentero de inhalar. Sin embargo, hay relativamente pocos estudios en esta área, y la mayoría se enfoca en las emisiones físicas de los vaporizadores y en las reacciones de pequeñas muestras de individuos, y más bien hacen falta estudios epidemiológicos sobre las repercusiones reales en la salud. Además, dentro del mercado de los productos para vaporizar, en veloz expansión, relativamente pocos han sido sometidos a análisis rigurosos de manera independiente y solo los modelos de convección, que son los más caros, han sido evaluados. Es claro

<sup>14</sup> Abrams, D. et al. (2007) Vaporization as a smokeless cannabis delivery system: a pilot study, *Clinical Pharmacology & Therapeutics* 82, pp.572–578. [www.maps.org/media/vaporizer\\_epub.pdf](http://www.maps.org/media/vaporizer_epub.pdf).

<sup>15</sup> Earlywine M. and Barnwell, S. (2007) Decreased respiratory symptoms in cannabis users, *Harm Reduction Journal* 4.11. [www.harmreductionjournal.com/content/pdf/1477-7517-4-11.pdf](http://www.harmreductionjournal.com/content/pdf/1477-7517-4-11.pdf).

<sup>16</sup> Hazekamp A. et al. (2006) Evaluation of a vaporizing device (Volcano) for the pulmonary administration of tetrahydrocannabinol, *Journal of Pharmacological Science* 95, pp.1308–1317.

<sup>17</sup> Aunque no se eliminan: la inhalación puede producir tos, por ejemplo. En algunos dispositivos, el vapor se pasa por agua para enfriarlo y así disminuir las posibilidades de irritación respiratoria.

<sup>12</sup> Gieringer, D. (1996) Marijuana waterpipe and vaporizer study, *MAPS Bulletin* 6.3, pp.53–66. [www.maps.org/news-letters/v06n3/06359mj1.html](http://www.maps.org/news-letters/v06n3/06359mj1.html).

<sup>13</sup> véase nota anterior.

que se necesitan más investigaciones y métodos de evaluación que sustenten alguna clase de marco que asegure la calidad para que los profesionales de la salud, los organismos reguladores y los consumidores puedan tomar decisiones informadas.

#### CIGARROS ELECTRÓNICOS O VAPORIZADORES DE ACEITES

Un avance reciente es la adaptación de la tecnología de los cigarros electrónicos o e-cigarettes (que fueron desarrollados para brindar una opción más segura de consumir nicotina vs. el tabaco fumado) para el uso con productos de cannabis. Como los vaporizadores de cannabis, la tecnología de los cigarros electrónicos produce un vapor que contiene el ingrediente activo (en vez de humo a partir de combustión), aunque funcionan de manera muy distinta. En vez de usar calor para extraer el contenido volátil de la planta, utilizan una solución preparada de antemano que se vaporiza al pasar por una cámara de atomización en el momento de la inhalación. Los cigarros electrónicos para nicotina han resultado ser mucho más populares que otros productos de nicotina, como los chicles o los parches, no solo porque se sabe que son considerablemente más seguros que fumar, sino porque reproducen la experiencia de fumar en términos de sostener el cigarro e inhalar, sin tener los impactos antisociales que causa el humo de cigarro.

Por razones muy similares a las de los fumadores que se sienten atraídos por los cigarros electrónicos, la popularidad del uso de aceites de cannabis con la tecnología de los cigarros electrónicos ha ido en aumento como método de consumo de cannabis, sobre todo en las jurisdicciones de Norteamérica en las que el cannabis es legal. Estos productos se conocen en inglés de distintas maneras: e-joints, canna-vapes o con el nombre menos atractivo de “*sistemas electrónicos de administración de cannabis*” (ECDS, por sus siglas en inglés). Aun así, en los últimos años estos dispositivos se han convertido en sinónimos de vaporizar cannabis (incluso más que los vaporizadores herbales), gracias a su creciente popularidad, pues son productos fáciles de usar y más seguros (hay quien dice que son más placenteros) que fumar toques o pipas, son relativamente baratos (muchos tipos de cigarros electrónicos se venden por



Bolsa y vaporizador de convección tipo volcán  
iLankim.com



Cigarro electrónico para cannabis marca o.pen  
Weedhype.com

menos de \$10) y son más convenientes que los vaporizadores de cannabis en hierba, pues la tecnología de los cigarros electrónicos que usan aceite de cannabis no requiere ser rellenada con cannabis en hierba después de cada uso. Resulta razonable suponer que la popularidad de la tecnología de los cigarros electrónicos para el consumo de cannabis continúe creciendo rápidamente (sobre todo en las jurisdicciones en las que el cannabis es legal) y pronto podría desplazar al fumar cannabis como la principal forma de consumo (excluyendo los comestibles). Los beneficios de este cambio podrían parecer positivos desde una perspectiva de salud pública dados los riesgos relativos de fumar y vaporizar.<sup>18</sup> Sin embargo, la reciente avalancha de lesiones pulmonares, incluso de muertes, provocada en EE.UU. por los aceites de cannabis sin regulación subraya la importancia de regularlos y establecer controles de calidad. Los principios centrales incluyen la regulación en el uso de pesticidas y solventes, las sustancias químicas saborizantes y otros aditivos.<sup>19</sup>

Se cree que las lesiones pulmonares en EE.UU. fueron provocadas por la presencia de acetato de vitamina E en el aceite de THC para vaporizar, el cual se asoció casi exclusivamente con el consumo de productos sin regular, como se discute en la **Sección 2a** sobre el control de calidad. También es posible que las ventajas de los

<sup>18</sup> Quigley, J, et al (2020) Electronic cigarettes and smoking cessation: An evidence review, *Health Research Board*. <https://www.drugsandalcohol.ie/33170/>

<sup>19</sup> Borodovsky, J.T. et al (2019) Letter to the editor: Cannabis Vaping and Health: Regulatory Considerations, *Addiction*. <https://doi.org/10.1111/add.14855>

productos para vaporizar alienten un aumento en el consumo y que puedan facilitar el uso clandestino (en tanto es más fácil usarlos sin detección que el cannabis fumado). Sin embargo, en la práctica, parecen ser preocupaciones menores. La inversión de las compañías tabacaleras en la industria del cannabis con miras a desarrollar tecnologías de vaporización o utilizar las tecnologías existentes para propósitos nuevos, es un área que debe vigilarse aparte. Altria, uno de los productores de tabaco más grandes del mundo, ha invertido más de mil millones de dólares en el Cronos Group, un productor canadiense. Su participación en la compañía es del 45% y cuenta con tres de los siete escaños del consejo.<sup>20</sup> El trabajo de Altria con Cronos incluye inversiones en su centro de desarrollo e investigación (cuyo eje son los dispositivos para vaporizar), tanto en términos financieros como de personal.<sup>21</sup> Es evidente que consideran que el vapeo es una parte lucrativa del mercado de cannabis, lo que sugiere que en los años venideros se necesitará mayor atención en la supervisión de la regulación y mayores recursos para esta área.

Hay lecciones importantes que aprender del surgimiento del mercado de los cigarrillos electrónicos de nicotina. Su rápida expansión agarró desprevenidos a las autoridades médicas y a los organismos reguladores, en tanto que en muchas jurisdicciones los productos no estaban incluidos en los marcos normativos ni de los cigarrillos ni de las medicinas o fármacos. Como resultado, incluso si hay un acuerdo generalizado en que la sustitución de cigarrillos por cigarrillos electrónicos es benéfica para la salud pública, los productos vendidos han sido monitoreados y regulados de manera inadecuada en la mayoría de las jurisdicciones.

Aquí el problema general es que claramente estos productos no encajan bien dentro de los marcos normativos existentes para el tabaco. Son productos nuevos que requieren marcos normativos propios basados en los elementos clave de la regulación del tabaco y de otras áreas, incluidos los productos médicos. Ello tiene una

relevancia obvia para las políticas de regulación del cannabis; no debe suponerse que ninguno de los marcos normativos existentes será capaz de atender los nuevos productos de base cannábica o sus tecnologías. Esto se ha subrayado en la redacción de normas para Canadá, por ejemplo, que tiene reglas que se aplican específicamente a los concentrados de cannabis. Por ejemplo, además de los requisitos de etiquetado establecidos de manera más general para los productos de cannabis en hierba (incluyendo los concentrados de THC y CBD), los concentrados deben contar con:

- Un listado de ingredientes
- Los nombres de los alérgenos alimentarios contenidos
- El nombre común del producto
- Cantidad de THC por unidad (en el caso de unidades discretas)
- Cantidad de CBD por unidad (en el caso de unidades discretas)

De manera similar, los marcos normativos prohíben el uso de cualquier otro ingrediente más allá de los excipientes, los agentes saborizantes y las “*sustancias necesarias para mantener la calidad o la estabilidad del producto de cannabis*”, y también prohíben los edulcorantes y otras sustancias que ya se encuentran prohibidas en el Tobacco and Vaping Products Act.<sup>22</sup>

### Ingerir: comestibles y bebidas

Como ya se señaló, el cannabis en hierba o en resina se puede ingerir de muy distintas maneras, pues los ingredientes activos se absorben a través de la pared estomacal y el tracto digestivo. Dado que los ingredientes activos del cannabis son liposolubles o se pueden preparar en tinturas (es decir, se pueden extraer con alcohol), es posible añadirlos con facilidad a casi cualquier comida o bebida. En contraste con inhalar humo o vapor de cannabis, lo cual provoca que la droga entre a la sangre a través de los pulmones, generando un efecto casi inmediato, cuando se ingiere, los efectos del cannabis toman mucho más tiempo en hacerse sentir, entre 20 minutos y dos horas o más, dependiendo de la naturaleza de lo ingerido y si

<sup>20</sup> Hirsch, L. (2018) Altria to invest \$1.8 billion in cannabis company Cronos Group, exits some e-cig brands, *CNBC* 7th December. <https://www.cnbc.com/2018/12/07/altria-to-invest-1point8-billion-in-cannabis-company-cronos-group.html>

<sup>21</sup> Peters, B. (2019) Why An Analyst Calls This Cannabis Stock The 'New King In The North', *Investor's Business Daily*, 18 de octubre. <https://www.investors.com/news/cronos-group-stock-king-in-north/>

<sup>22</sup> Canadian Cannabis Regulations, s101. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/page-16.html#h-848487>

se ingirió con el estómago vacío. Los efectos de ingerir cannabis también suelen ser más duraderos que cuando se fuma o se inhala.

Esto significa que los productos ingeribles de cannabis tienen una especie de balance de costos/beneficios cuando se comparan con fumar/inhalar cannabis. Mientras que evitan por completo los riesgos respiratorios, intrínsecamente es más difícil controlar la dosis. En particular, dada la ausencia de un etiquetado claro y confiable, es difícil juzgar qué tan potente será un producto sin el inconveniente de probar una porción pequeña primero y esperar un lapso razonable, posiblemente hasta dos horas, para estar seguros (este es un consejo para reducir el potencial dañino de cualquier ingerible). Además, los individuos pueden reaccionar de distintas maneras o de manera impredecible al mismo producto en momentos diferentes. Por lo tanto, aumentar la dosis si se considera inadecuada se vuelve un proceso lento: los individuos deben esperar para asegurarse que han asimilado la dosis deseada del producto ingerido antes de tomar más. La impaciencia y la falta de seguridad en torno a cuánto hay que esperar aumentan la probabilidad de que un individuo consuma más de lo que desea y la de tener efectos negativos o angustiantes, aunque el riesgo de cualquier daño a la salud a largo plazo de estas “sobre dosis” es bajo. De ahí que regular la potencia y los contenidos, así como el etiquetado, de cualquier producto ingerible producido y vendido legalmente sea obviamente un asunto central.<sup>23</sup> (Para más información véase la **Sección 2e: Potencia** y la **Sección 2e: Embalaje**)

Los comestibles han provocado preocupaciones normativas en algunos mercados: en Washington, los organismos reguladores echaron atrás sus planes de prohibir por completo los comestibles, pero han buscado limitar las formas y colores disponibles para prevenir que sean atractivos para los niños, y ahora solo se permiten las formas y colores incluidos en una lista autorizada. En Colorado, algunas formas populares, entre ellas los ositos de goma,

se prohibieron en 2017<sup>24</sup> y Quebec también se ha movilizado para prohibir la venta de algunos tipos de comestibles que pueden atraer a los niños (entre los que se cuentan los brownies de cannabis, los chocolates y las gomitas).<sup>25</sup>

Los comestibles son, por supuesto, tanto un alimento como un producto de cannabis, lo que significa que también deben cumplir con las normativas alimentarias. En Canadá, además de los requisitos más generales de etiquetado para los productos de cannabis en vigor (tales como las concentraciones de THC y CBD), se requiere que los comestibles incluyan una tabla de información nutricional, así como un listado de ingredientes y alérgenos.<sup>26</sup> El contenido de los comestibles también está estrictamente regulado: por ejemplo, está expresamente prohibido incluir cafeína (excepto si se encuentra presente de manera natural), algunos aditivos y productos cárnicos. Además, se hace referencia a ciertos requisitos de control de calidad señalados en la Food and Drugs Act.<sup>27</sup>

---

## Innovación

---

Algunas experiencias tempranas en EE.UU. y Canadá indican que es probable que la legalización conduzca a una mayor innovación en relación con los productos de cannabis en marcos normativos con mayor perspectiva comercial. Por un lado, la innovación puede ser un proceso importante en cualquier mercado para mejorar de manera constante los productos disponibles para los consumidores (haciendo que el mercado sea más atractivo para alternativas no autorizadas). Pero, por el otro lado, puede acarrear riesgos desconocidos cuando los nuevos productos (o los procesos de desarrollo de productos) y los comportamientos de consumo relacionados son un área poco investigada.

<sup>24</sup> Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

<sup>25</sup> Forster, T. (2019) Quebec Officially Outlaws Most of the Fun Marijuana Edibles, *Eater Montreal*, 30 de octubre. <https://montreal.eater.com/2019/10/30/20940028/quebec-cannabis-restrictions-edibles-ban-brownies-gummies-chocolate>

<sup>26</sup> Canadian Cannabis Regulations, s132.

<sup>27</sup> Canadian Cannabis Regulations, s102.

<sup>23</sup> Véase: Washington State Liquor Control Board Marijuana Regulation, WAC 314-55-095 (porciones), 314-55-104 (requisitos de extracción), y 314-55-105 (embalaje y etiquetado). [http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative\\_502/proposed\\_rules](http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative_502/proposed_rules).

Para las empresas productoras de bebidas alcohólicas, la posibilidad de desarrollar productos “bebibles” de cannabis y expandir las maneras en las que se consume ha vuelto atractivo el invertir en el mercado de cannabis en Canadá. AB inBev y Molson Coors (dos de las más grandes productoras de bebidas alcohólicas en el mundo) se han asociado con las empresas canadienses de cannabis Tilray y HEXO, respectivamente, para crear productos bebibles de cannabis y el director de Molson Coors ha dicho que los productos bebibles “pronto podrían representar del 20% al 30% de las ventas de cannabis”.<sup>28</sup> De manera similar, un interés clave de las compañías tabacaleras que están invirtiendo en los mercados de cannabis legal ha sido el desarrollo de nuevos productos para vaporizar. Como se discutió más arriba, una gran parte del gasto de los productores de cannabis en Canadá se destina al desarrollo de productos, lo que subraya tanto la naturaleza especulativa del mercado como el deseo de innovación posibilitados por el mercado legal. Hace tiempo, el exdirector general de Canopy Growth, Mark Zukelin declaró que “la muralla de protección en torno a la propiedad intelectual de nuestro negocio” es uno de los recursos más valiosos de la empresa, haciendo alarde de más de 110 patentes y 290 solicitudes de patente.<sup>29</sup> Desde entonces, Canopy Growth ha anunciado sus planes de lanzamiento de bebidas infundidas con THC en EE.UU. a través de la empresa Acreage Holdings, en la que es dueña de la mayor parte de las acciones.<sup>30</sup>

Sin embargo, el enfocarse en la innovación y el desarrollo de productos de cannabis hace posible que surjan riesgos desconocidos, lo que vuelve necesario un acercamiento normativo cauto y flexible hacia los nuevos productos que llegan al mercado. También serán necesarias las regulaciones específicas de control de calidad para los distintos tipos de productos: el acetato de vitamina E, por ejemplo, se convirtió en un problema particular de los aceites

para vaporizar, mientras que el uso de aditivos alimentarios merece atención especial en el caso de los comestibles. La regulación tiene un papel importante tanto para la promoción de un desarrollo positivo en este ámbito que beneficie a los consumidores como al actuar de manera cautelosa para prevenir que entren al mercado productos potencialmente peligrosos (o aquellos que alienten un uso peligroso).

---

## Recomendaciones

---

Un eje transversal a esta guía es cómo los distintos niveles de regulación de los diferentes productos de cannabis y las maneras en que son consumidos pueden ayudar a influir de manera positiva en los comportamientos de consumo, fomentando el uso de productos y de métodos de consumo más seguros.

Como se dijo antes, incluso si es poco probable que el álgido debate en torno a los riesgos del cannabis disminuya pronto, hay algunas observaciones que se pueden hacer con seguridad sobre la naturaleza de la relación entre los riesgos y las preparaciones de cannabis y/o el método de consumo:

- Hay una relación entre dosis y riesgo: entre más consumes, mayores son los riesgos.
- El conocimiento del consumidor y la capacidad para controlar la dosis son variables importantes en cuanto al riesgo.
- La velocidad de la activación de los efectos varía entre métodos de consumo y tiene un impacto en la naturaleza de la experiencia y la capacidad para controlar la dosis.
- Los riesgos respiratorios asociados al fumar cannabis se reducen de manera significativa si se evita mezclarlo con tabaco y al sustituir la inhalación de humo de cannabis por vapor (aunque el control de calidad de los contenidos de los aceites para vaporizar usados en los cigarrillos electrónicos es fundamental para asegurar el bienestar del consumidor). Estos riesgos se eliminan por completo al consumir preparaciones comestibles de cannabis o al usar otras preparaciones no inhalables.

<sup>28</sup> Lewis, A.C. (2019) Drink up, stoners, *The Verge*. <https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol>

<sup>29</sup> Paley, D.M. (2019) Canada's Cannabis Colonialism, *Toward Freedom* 8 de octubre. <https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/>

<sup>30</sup> Reuters (2019) Canopy Growth, Acreage plan U.S. launch of cannabis-infused beverages in 2021, *Reuters* 1 de octubre. <https://uk.reuters.com/article/canopy-growth-acreage-beverages/canopy-growth-acreage-plan-us-launch-of-cannabis-infused-beverages-in-2021-idUKL4N2GSZGP>

- Los productos nuevos pueden presentar riesgos desconocidos, lo que amerita una investigación cuidadosa.

Por lo tanto, las prioridades para los organismos reguladores deben ser:

- **Decidir qué preparaciones autorizar para la venta**

Cómo abordar esta cuestión dependerá en gran medida del marco normativo más general que se haya adoptado. Es probable que los modelos de mercado orientados más comercialmente permitan la venta de la mayoría de los productos y preparaciones por defecto, aunque con ciertos límites en cuanto a potencia. En estos escenarios, se podría desplegar la autoridad regulatoria según el caso para prohibir la venta de ciertos productos o tipos de producto riesgosos de manera reactiva cuando se considere apropiado.

Es probable que los modelos más regulados o controlados por el Estado inviertan la situación y adopten sistemas normativos más sencillos y cautelosos que prohíban la venta de productos que no han sido específicamente autorizados. En alguna medida, es lo que se ha intentado a través de los esfuerzos normativos en Canadá, que pospuso la venta de comestibles durante un año, mientras que sí permitía la venta de cannabis en hierba. Las normas canadienses gestionan la introducción de nuevos productos en el mercado al requerir que los productores autorizados notifiquen al ministro de salud sus planes de introducir una nueva clase de productos con al menos 60 días de antelación. La notificación debe incluir la información sobre la clase de producto, una descripción y la fecha en la que estará disponible.<sup>31</sup> Health Canada revisa la solicitud para asegurarse de que el producto cumpla con lo estipulado por el marco normativo. Esta medida significó que, aunque los comestibles de cannabis se volvieron oficialmente legales el 17 de octubre de 2019, no estuvieron inmediatamente disponibles para los

consumidores, pues esta fecha señalaba solo el inicio de recepción de las solicitudes de los productores por parte del ministerio.<sup>32</sup>

Es posible que el contenido de los productos, y los tipos de productos disponibles, se restrinja aun más a nivel provincial en Canadá. Por ejemplo, en Terranova y Labrador, las regulaciones establecen la autoridad de la Liquor Corporation para “*determinar las clases, variedades, tipos y marcas de cannabis que se pueden vender*”.<sup>33</sup> Es claro que se ve esta autoridad como una herramienta importante con la cual promover la salud pública al interior de los mercados locales. Sin embargo, es necesario que se ejerza con cuidado, y puede en ocasiones ser contraproducente. Como respuesta a la crisis del acetato de vitamina E de los vaporizadores, tanto Quebec como Terranova y Labrador se movilizaron para prohibir todos los productos de cannabis para vaporizar, mientras que Nueva Escocia prohibió todos los productos para vaporizar saborizados, potencialmente empujando a los consumidores a recurrir a insumos para vaporizar no regulados y más peligrosos.<sup>34</sup> Una vez más, este es un punto en el que hay que equilibrar cuidadosamente los objetivos de regulación y evaluar las respuestas para entender sus efectos en el ámbito y la naturaleza del mercado.

En última instancia, será necesario que las decisiones se guíen por la naturaleza de los mercados ilegales actuales. En muchas jurisdicciones los tipos disponibles de cannabis ilegal son bastante limitados, usualmente se encuentran restringidos en un mercado de dos niveles en el que se encuentra cannabis en hierba cultivado en exteriores, poco potente y barato, (que trae hojas, semillas y ramas) y cannabis en hierba cultivado en interiores, más potente y más caro (que trae solo las inflorescencias o los botones de la planta de cannabis). En aquellos lugares en los que la resina es la forma más ampliamente usada de cannabis, suele haber un mercado

<sup>32</sup> Véase: Eneas, B. (2019) Cannabis edibles, extracts, topicals now legal, but unavailable in Sask. for at least 60 days, *CBC News* 17 de octubre. [www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/edibles-extracts-topicals-unavailable-60-days-1.5324505](http://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/edibles-extracts-topicals-unavailable-60-days-1.5324505)

<sup>33</sup> Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s73(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>

<sup>34</sup> CBC News (2019) Province extends flavoured vape ban to cannabis products, *CBC* 6 de diciembre. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/cannabis-vape-health-flavour-ban-1.5387308>; Saminathe, N. (2019) Quebec, Newfoundland & Labrador say they will not allow cannabis vape sales, *Reuters* 4 de diciembre. <https://www.reuters.com/article/us-canada-marijuana-vaping-nl/quebec-newfoundland-labrador-say-they-will-not-allow-cannabis-vape-sales-idUSKBN1Y82ZHY>

<sup>31</sup> Canadian Cannabis Regulations, s244(1).

similar de dos niveles. En contraste, los mercados medicinales de cannabis de algunos estados de EE.UU., como Colorado y California, y los *coffeeshops* neerlandeses introdujeron a una amplia base de consumidores a mercados más sofisticados antes del arribo de la legalización de los usos no medicinales, entre los que se encuentran no solo una extensa selección de diferentes variedades de cannabis en hierba tipo “premium”, sino también un amplio rango de productos procesados entre los que se cuentan los concentrados y los comestibles. Las tendencias en EE.UU. sugieren que muchos consumidores de los estados en los que todavía no está disponible el cannabis no medicinal regulado tienen acceso a concentrados y aceites para vaporizar (15% y 30% respectivamente en los últimos 12 meses), lo que indica que se tiene acceso a las preparaciones de cannabis más nuevas antes de que sean reguladas.<sup>35</sup> En aquellos lugares en los que este rango de productos ya se encuentra disponible y en los que ya se ha establecido un mercado, implementar un rango de productos más estrecho para usos no medicinales puede resultar un desafío y probablemente no sea deseable, aunque no sea imposible.

Un reto relacionado con la regulación del rango de productos disponibles, aunque distinto, será la gestión del poder de presión de los actores empresariales. Por ejemplo, el Cannabis Council of Canada, una organización nacional de los productores federalmente autorizados de Canadá, que busca “actuar como la voz nacional... de sus miembros para promover estándares para la industria”,<sup>36</sup> se manifestó en contra del paso que dio Quebec para prohibir ciertos comestibles, explicando que el paso entorpecía los esfuerzos para desplazar al mercado ilegal.<sup>37</sup> Aunque tenían razón en preocuparse por el impacto que tales medidas tendrían en el mercado ilegal, también es cierto que por naturaleza se oponen a la restricción del rango de productos disponibles, pues se vulnera la capacidad de sus miembros de incrementar el negocio y maximizar las ganancias.

Esto subraya la dificultad de gestionar las relaciones con los actores empresariales: por un lado, pueden aportar una perspectiva importante, de primera mano, sobre elementos del mercado al por menor; por el otro, sus intereses no deberían menoscabar el papel de los cuerpos regulatorios al tomar decisiones objetivas que consideren todos los factores. Sin duda, los intereses empresariales tienen el potencial de influir negativamente en el diseño de políticas, y es por ello que muchas jurisdicciones podrían optar por un modelo de monopolio estatal de venta al por menor o algo cercano al modelo de monopsonio “de Borland” en el que el Estado se ubica como el único comprador del mercado, como lo ha hecho Uruguay (véase **El modelo de mercado regulado de Borland** en la **Sección 2a: Producción**).

En los lugares en los que existe una variedad limitada de productos de cannabis en el mercado ilegal, recomendamos, al menos al inicio, que cualquier mercado legal nuevo no ofrezca un rango de productos considerablemente más amplio. En estos casos, esto probablemente significaría solo permitir un rango relativamente restringido de variedades de cannabis en hierba (para cubrir los productos de potencia baja, media y alta) y/o las resinas (véase la **Sección 2e: Fuerza/Potencia**). La lógica aquí sería no cambiar muy drásticamente o muy rápido la naturaleza del mercado, para evitar efectos impredecibles en los patrones de uso.

El rango de productos se puede ir ampliando con el tiempo, en vez de pasar de la noche a la mañana de un tipo de mercado ilegal de dos niveles, común en la mayoría de las jurisdicciones, a la clase de rango de productos que ha evolucionado en los Países Bajos y en algunos dispensarios de cannabis medicinal en EE.UU. y Canadá (y ahora también en la venta no medicinal) a lo largo de los años. Incluso bajo los marcos normativos que solo permiten un rango de productos restringido, los individuos que busquen variedades de cannabis “premium” específicas que no estén disponibles a través de los vendedores autorizados pueden, en principio, acceder a las mismas si, como proponemos, también se permite el cultivo casero, tal vez a la par de los clubes sociales de cannabis a pequeña escala, como sucedió en Uruguay.

<sup>35</sup> Goodman, S. et al (2020) Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets, *International Journal of Drug Policy* 76. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31927413/>

<sup>36</sup> Cannabis Council of Canada (Sin fecha). <https://cannabis-council.ca/about>

<sup>37</sup> Cannabis Council of Canada (2019) Cannabis Council of Canada Response to draft Regulation under the Cannabis Regulation Act published in the Gazette Officielle du Quebec. <https://cannabis-council.ca/files/advocacy/Cannabis-Council-of-Canada-Quebec-Regulatory-Submission-English.pdf>

Tampoco hay urgencia alguna por tener los comestibles de cannabis disponibles para la venta al inicio de cualquier sistema normativo (los comestibles medicinales de cannabis son un tema aparte). Cocinar con cannabis en hierba es muy sencillo y quien desee preparar comestibles con cannabis en hierba puede hacerlo. Al tener esa libertad, resulta razonable evitar las complejidades inherentes a la regulación de los comestibles para su venta al menudeo, al menos al principio. Este es un ámbito que siempre se puede visitar en un estadio posterior, cuando ya esté mejor establecido el marco normativo para el cannabis en hierba. En Canadá se adoptó una estrategia escalonada de este tipo, en la que los comestibles solo estuvieron disponibles para la venta un año después del cannabis en hierba y los nuevos productos requerían la aprobación previa de la agencia de salud gubernamental. Convenientemente, esta implementación escalonada permitió establecer con tiempo la más compleja infraestructura normativa en torno a los comestibles, así como centrar la atención en regular el cannabis en hierba durante el primer año de oferta.<sup>38</sup> Además de permitir gestionar la capacidad, un modelo escalonado así puede permitir que las lecciones aprendidas durante la implementación del cannabis en hierba se aprovechen en los esfuerzos regulatorios subsecuentes relacionados con los comestibles.

En cualquier caso, autorizar la venta de productos que parezcan dulces, como paletas, ositos de goma o chocolates (en particular si el embalaje es similar al de los dulces convencionales) es obviamente una muy mala idea, y debe evitarse. Aunque, en un inicio, los famosos “ositos” comestibles estaban permitidos en Colorado, en 2017 se prohibieron debido a las preocupaciones generadas en torno a su atractivo para los niños.<sup>39</sup>

Se puede aplicar la misma lógica para restringir o prohibir la venta al por menor de algunos concentrados de cannabis, sin duda los tipos más potentes como aquellos producidos con CO2 o extraídos

con solventes. Una vez más, el que esto sea apropiado depende de la naturaleza del mercado existente, de las dimensiones de la demanda y de si se encuentran disponibles en jurisdicciones vecinas. Pero si tales productos no tienen todavía un uso extendido, y hay preocupaciones legítimas de que la disponibilidad de productos más potentes aumente ciertos riesgos, no hay necesidad de tenerlos disponibles al inicio del sistema normativo.

Los organismos reguladores podrían considerar deseable establecer primero un mercado de cannabis en hierba funcional (o de resina, donde sea más frecuente) que satisfaga el grueso de la demanda, y explorar la regulación de producción y venta de comestibles y concentrados en un estadio posterior. Esto no tendría que representar una prohibición completa o permanente de ninguno de los dos: los comestibles son de hecho accesibles en casa y, junto con algunas variedades de cannabis más de nicho y los concentrados, podrían estar disponibles a través de los entornos más controlados de los clubes sociales de cannabis.

- **Desalentar el cannabis fumado (especialmente mezclado con tabaco) y alentar métodos de consumo más seguros**

Algunas maneras en las que esto se podría conseguir son:

- Prohibir que los vendedores autorizados vendan toques preformados que contengan mezclas de tabaco con cannabis (un problema particular en los mercados europeos), o siendo más restrictivos, limitar las ventas al por menor al cannabis en hierba suelto y a los aceites/líquidos de cannabis para vaporizar, al menos en un principio.
- Establecer ubicaciones autorizadas para la venta y el consumo in situ que permitan el uso de vaporizadores. Esto puede entrar en conflicto con leyes locales que prohíben fumar en público, lo cual podría ser un obstáculo, pero se podrían hacer excepciones específicas para locales de consumo in situ para vaporizar.

<sup>38</sup> Véase: Transform (2019) What do experts think of Canada's first year of legalising cannabis? Parte 1, 17 de octubre. <https://transformdrugs.org/what-do-experts-think-of-canadas-first-year-of-legalising-cannabis-part-1/>

<sup>39</sup> CBS News (2017) Colorado bans pot gummy bears, other edibles appealing to kids, CBS 2 de octubre. <https://www.cbsnews.com/news/colorado-bans-pot-gummy-bears-other-edibles-shapes/>.

- Proporcionar información adecuada de reducción de riesgos en los puntos de venta (impresos y a través de los vendedores), mediante los embalajes y como parte de campañas más amplias de educación a la salud pública.
- Utilizar controles de impuestos/precios para “empujar” a los consumidores hacia productos más seguros (véase la **Sección 2b: Precios** y la **Sección 2c: Impuestos**).

### • La regulación de vaporizadores

Los organismos reguladores pertinentes a nivel nacional deberían introducir normas apropiadas que regulen el uso de vaporizadores herbales y de aceite (para más información sobre el papel de los organismos nacionales en la regulación del cannabis véase la **Sección 2k**). En el pasado, los intentos por evitar la venta de accesorios de cannabis no han prosperado, sin embargo, sería razonable que la regulación incluyera un procedimiento de evaluación independiente para los distintos modelos, con parámetros claros de desempeño establecidos mediante el análisis de los contenidos del vapor. El cumplir con los estándares establecidos podría conducir a que se le otorgue a un modelo particular un “sello de calidad” que a su vez se vincule potencialmente a su aprobación para la venta en ciertos puntos o para su uso en locales autorizados.

### • La regulación de vaporizadores tipo cigarro electrónico (sistemas electrónicos de administración de cannabis, ECDS, por sus siglas en inglés)

La regulación de vaporizadores tipo cigarro electrónico o ECDS necesitará abarcar no solo los dispositivos y sus mecanismos de funcionamiento, sino también el contenido de las soluciones o extractos vendidos para su uso y la manera en que son comercializados, especialmente en caso de que el vaporizador y el producto de cannabis se encuentren “atados”, es decir, que un vaporizador específico se tenga que usar con un cartucho en particular o, en el caso de los desechables que solo contengan un

cierto número de caladas antes de que se tengan que desechar. Desde hace algunos años este ámbito de regulación, y las investigaciones subyacentes sobre los productos, se encuentra rezagada frente a los productos de vaporización de nicotina y el rápido aumento de su popularidad,<sup>40</sup> y requerirá, naturalmente, un trabajo más focalizado por parte de los futuros organismos reguladores de cannabis, en especial dada la trayectoria del mercado en el que es muy plausible que la demanda aumente rápidamente en los próximos años. Sugerimos que la vaporización sea un área prioritaria en el desarrollo y la investigación de los organismos reguladores y ofrecemos el siguiente como punto de partida:

---

#### Elementos de un régimen normativo apropiado

---

Los ECDS se venden como productos recreativos para el consumidor, generalmente como alternativas a fumar cannabis. Este es el planteamiento regulatorio apropiado (los ECDS autorizados específicamente como productos medicinales deben acatar los regímenes de regulación de productos médicos de manera paralela). Se deben emplear las regulaciones generales de consumo, junto con el establecimiento de algunos estándares técnicos de control de calidad para los aceites de cannabis para vaporizar y los dispositivos de vaporización, la definición de requisitos de etiquetado y controles reforzados de comercialización que reflejen la naturaleza adulta del producto y la comunicación apropiada de los riesgos y beneficios.

La manera más elegante de regular los ECDS es establecer estándares de desempeño, que se integren a su vez como normas de la industria. En el Reino Unido ya han aparecido los primeros estándares para los sistemas electrónicos de administración de nicotina (ENDS, por sus siglas en inglés) bajo el auspicio del British

---

<sup>40</sup> Van Paridon, B. (2020) Chemistry at work in e-liquids is still poorly understood, worrying researchers, *Chemistry World* 14 de octubre. <https://www.chemistryworld.com/news/chemistry-at-work-in-e-liquids-is-still-poorly-understood-worrying-researchers/4012593.article>

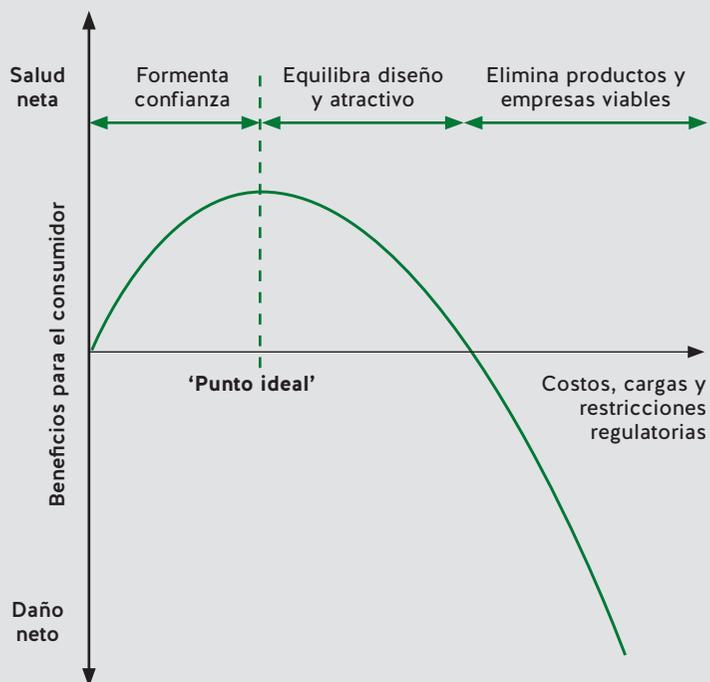
### Cómo regular los vaporizadores tipo cigarro electrónico

Esta sección se basa en el trabajo de Clive Bates (gráfica usada con permiso)

Los objetivos de la regulación de los ECDS deberían ser en primer lugar asegurar que los vaporizadores son tan seguros como sea posible sin comprometer su atractivo como alternativas a fumar, y en segundo lugar, asegurar que la venta y publicidad no aumente los daños a la población, por ejemplo por el reclutamiento de personas jóvenes o no fumadores de cannabis, que de otra manera no lo consumirían.

El objetivo de los reguladores debería ser el de encontrar un “punto ideal” de la intervención regulatoria que genere confianza entre los consumidores y excluya productos defectuosos y actores infractores del mercado, sin imponer costos, cargas y riesgos que lleven a preferir productos o métodos de consumo más arriesgados, saquen a pequeñas empresas del mercado, cambien radicalmente la oferta disponible u obstruyan la innovación positiva. La relación es ilustrada aquí abajo:

**Figura 3** Beneficios para el consumidor de la regulación de cigarros electrónicos (conceptual)



Standards Institute (BSI)<sup>41</sup> y en Francia gracias al organismo equivalente, AFNOR.<sup>42</sup> Estos documentos establecen estándares y regímenes de evaluación para distintos aspectos del diseño de los cigarros electrónicos y de la composición de los líquidos utilizados y de los contendores. Es posible que surjan estándares europeos (CEN) de este tipo y que eventualmente también haya estándares internacionales (ISO), lo que proporcionará modelos útiles para estándares regulatorios equivalentes para los ECDS.

Un régimen regulatorio proporcionado y razonable debería cubrir los elementos explorados a continuación y debería operar en conjunto con marcos normativos más amplios para el cannabis. Podría evolucionar con el tiempo en respuesta al desarrollo de las investigaciones, y no es necesario intentar llegar a un régimen regulatorio definitivo de un jalón. Generalmente, el planteamiento es identificar fuentes específicas de riesgo y establecer estándares para mitigar esos riesgos.

### Estándares para líquidos/aceites

Los estándares de regulación deben asegurar la alta calidad de los ingredientes utilizados y excluir las sustancias que se saben peligrosas o que puedan serlo. El contenido del líquido debe coincidir con la descripción y cualquier advertencia debe ser especificada.

- **Requisitos para líquidos**

Establecer estándares de grado farmacéutico para la mayoría de los ingredientes (y estándares alimentarios para los saborizantes, en su caso, vinculados a la legislación alimentaria más extensa de ser necesario). Especificar la lista de ingredientes prohibidos o restringidos, conocidos por ser carcinogénicos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción (CMR) o por ser sensibilizantes

<sup>41</sup> BSI PAS 54115 (2015) Vaping products, including electronic cigarettes, e-liquids, e-shisha and directly-related products - Manufacture, importation, testing and labelling - Guide. <http://shop.bsigroup.com/ProductDetail/?pid=00000000030303130>

<sup>42</sup> AFNOR (Francia) (2015) Electronic cigarettes and e-liquids Part 1: Requirements and test methods for e-cigarettes XP D90-300-1 March 2015 y Part 2: Requirements and test methods for e-cigarette liquid XP D90-300-2. <http://www.boutique.afnor.org/norme/XP-D90-300-2/cigarettes-electroniques-et-e-liquides-partie-2-exigences-et-methodes-d-essai-relatives-aux-cigarettes-e-liquides/article/823265/ifa059566>

respiratorios, que deberá ser ampliada y enmendada con el tiempo. Establecer límites para la actividad microbiana y proporcionar una guía de alérgenos. Concentrarse en los líquidos más que intentar medir los componentes del vapor, que pueden variar según el modo en el que el producto sea usado.

- **Sustancias prohibidas**

Además de los requisitos generales que excluyan los CMR y los sensibilizantes respiratorios, debe haber una “lista negra” de sustancias prohibidas, cuyo propósito sea el fomentar la confianza hacia la industria entre los consumidores.

- **Requisitos para contenedores: cartuchos y botellas rellenables.**

Esto cubriría los materiales, características antiderrames, tapas y debería utilizar los estándares establecidos para contenedores. Los ECDS llenos y desechables y los cartuchos deben ser envueltos a prueba de niños, con sellos de garantía, en empaques que se puedan volver a cerrar y que cumplan con los estándares internacionales.<sup>43</sup>

- **Requisitos de información.**

El estándar debe especificar la información que tiene que brindar el productor de aceite de cannabis para vaporizar (en la etiqueta, el embalaje o el folleto, véase la discusión en la **Sección 2f: Embalaje**). Se deben incluir tanto los requisitos generales aplicables a todos los productos y accesorios de cannabis, como los requisitos específicos de los aceites para vaporizar.

- **Métodos estandarizados de evaluación.**

Se deben incluir técnicas analíticas para medir líquidos, identificar contaminantes y determinar la potencia. Estos estándares deben ser dirigidos principalmente a los laboratorios de evaluación para importadores o a las instalaciones de análisis interno de los productores de aceites de cannabis para vaporizar.

---

## Estándares de los dispositivos para vaporizar

---

La prioridad es asegurar que los dispositivos sean seguros para su uso, que cualquier riesgo para el usuario sea mínimo y que se proporcione información adecuada.

- **Riesgos mecánicos:** Control de riesgos vinculados al llenado o a fugas, aristas cortantes, componentes de la boquilla, integridad estructural.
- **Riesgos térmicos:** Temperatura máxima permitida para los distintos materiales del exterior del producto.
- **Riesgos químicos:** Por ejemplo, materiales que no deben ser utilizados en la boquilla o sustancias que pueden filtrar toxinas del dispositivo al líquido cuando estos están en contacto.
- **Riesgos eléctricos:** La regulación debe especificar un régimen de carga seguro y asegurar que los cargadores y las baterías sean compatibles. Idealmente, la regulación se asegurará de que los cargadores sean intercambiables. Muchos y distintos dispositivos han enfrentado desafíos de seguridad eléctrica y de las baterías de iones de litio. He aquí una oportunidad para adoptar estándares internacionales:
  - IEC 60335-1 (seguridad de aparatos electrodomésticos y análogos);
  - IEC 60335-2-29 (seguridad de cargadores de baterías);
  - IEC 62133 (seguridad de baterías portátiles);
  - IEC 61558 (seguridad de adaptadores CA);
  - la serie IEC 61000; y
  - EN 55022 & EN 55024 (para los cables y cargadores USB)

<sup>43</sup> Específicamente: EN 862:2005, ISO 13127:2012 and ISO 8317:2003

- **Requisitos de información:** Debe incluir los detalles del producto y la información de contacto del proveedor responsable, las especificaciones técnicas (rango de potencia, capacidad, etc.) y cualquier información sobre relleno. Podría también detallar los requisitos para el manual de operación, incluyendo el requisito de estar disponible en línea, y cualquier advertencia necesaria.

## e Fuerza/potencia

### Desafíos

- Asegurar la regulación de la potencia, y que esta misma sea vigilada de manera regular y consistente en todos los productos para venta al menudeo.
- Asegurar que los consumidores estén informados acerca de la potencia de lo que consuman, sus potenciales efectos y como minimizar o evitar riesgos.
- Minimizar los posibles riesgos asociados con el cannabis de alta potencia y sus derivados.

### Análisis

- Hay cierta confusión en torno a lo que significa la potencia del cannabis.
- El concepto “potencia” en el ámbito de los productos del cannabis no es exactamente equivalente al del alcohol.
- El cannabis tiene más de un ingrediente activo y el nivel de contenidos activos es una variable importante tanto en los riesgos como en los efectos subjetivos.
- La cantidad de contenido activo consumido de una cierta cantidad de cannabis fumado/inhalado puede ser muy variable (por ejemplo, dependiendo del número, la profundidad y la longitud de las inhalaciones).
- Con el cannabis inhalado, la auto-valoración significa que los problemas ligados a la potencia son menos importantes, es decir que la mayoría de los individuos son capaces de moderar y controlar su consumo para obtener el nivel deseado de intoxicación, si bien esto se vuelve más difícil si aumenta la potencia, y una potencia superior tiende a incrementar el consumo total de THC.
- La potencia/fuerza desconocida o impredecible es un riesgo del cannabis ilegal no regulado que puede ser en gran parte eliminado en un mercado regulado de manera eficaz.
- Se requieren análisis y una vigilancia efectiva, pero estos pueden ser un peso regulatorio oneroso y caro.

- Hay asuntos adicionales que considerar en cuanto a la potencia de los productos comestibles hechos con cannabis, y cómo esto debería de ser evaluado y etiquetado en cualquier producto para su venta al público.

### Recomendaciones

- La fuerza y la potencia del THC y del CBD deben ser analizadas y monitoreadas en todos los productos en venta, debe haber vigilancia de rutina independiente al nivel de la producción y de la venta, con el apoyo de un control aleatorio en las compras al por menor.
- La producción o la venta de productos de cannabis con una fuerza/potencia que se desvíe mucho del nivel indicado o del nivel requerido por la regulación debe ser considerada una infracción grave de la licencia.
- El embalaje y los puntos de venta para consumo in situ deben asegurar que los consumidores tengan acceso a una información completa y precisa acerca de la fuerza/potencia de lo que están comprando, esto expresado en términos de contenido en THC y CBD, además de información útil respecto a la reducción de riesgos (véase capítulo sobre el embalaje, en la [Sección 2f](#)).
- Los vendedores autorizados deben tener capacitación acerca de los problemas que implica la fuerza/potencia para la salud, de manera que puedan informar y aconsejar a los clientes de manera precisa (ver capítulo sobre vendedores, en la [Sección 2g](#)).
- Se pueden considerar niveles máximos de potencia de THC para el cannabis herbal de venta al por menor, pero la combinación de un etiquetado claro/preciso, venta responsable, y educación al consumidor acerca de los riesgos e implicaciones de la potencia es una opción preferible. Para esta estrategia sería útil alentar la producción y el consumo de productos/variedades con niveles de THC: CBD más seguros, incluyendo el uso de “empujones” al consumidor, mediante el control de los precios, para inducir la preferencia de productos menos potentes.
- Una propuesta más razonable sería establecer límites en la venta de concentrados de alta potencia, especialmente en donde estos mercados no están todavía establecidos, aunque el

establecimiento de límites puede ser algo arbitrario y difícil de aplicar.

- Controles en el contenido total de THC y CBD por unidad de peso puede ser una propuesta más práctica para los comestibles si son vendidos como unidades separadas, empacados separadamente cuando hay más de una unidad presente por contenedor.

Hay cierta confusión en torno al concepto de potencia del cannabis, tanto en lo que significa en términos técnicos como en lo que son sus implicaciones en los riesgos que conlleva el uso de diferentes productos de cannabis consumidos de diversas maneras. Las personas están familiarizadas con el concepto de la fuerza del alcohol, la cual se expresa en el porcentaje de contenido en alcohol, y saben cómo esto está directamente relacionado con los efectos y los riesgos de la cantidad que consumen. Las unidades estandarizadas de alcohol son un buen ejemplo que la regulación del cannabis debería de intentar recrear. La clave de su utilidad es que pueden ser directamente traducidos entre diferentes productos alcohólicos. Sin embargo, la situación es menos sencilla en el caso del cannabis, y debido a un cierto número de factores no se puede comparar de la misma forma.

La potencia del cannabis<sup>1</sup> suele medirse en términos del porcentaje de su ingrediente psicoactivo clave,  $\Delta^9$ -tetrahydrocannabinol<sup>2</sup> ( $\Delta^9$ -THC o simplemente THC), pero el THC es solo uno de más de 80 diferentes cannabinoides presentes en la planta, entre los cuales el segundo más importante es el cannabidiol (CBD). Porque el CBD interactúa y modifica los efectos del THC, la proporción de ambos no sólo es importante en cuanto induce la naturaleza de la experiencia subjetiva con cannabis (se piensa que el CBD tiene un efecto más sedativo), sino también porque se cree que el CBD tiene propiedades anti-psicóticas, reduciendo potencialmente los riesgos de padecer episodios psicóticos o enfermedades psicóticas relacionadas con el

<sup>1</sup> Usamos aquí el término “potencia” en vez de otros que a veces se usan de manera intercambiable, como “fuerza” o “pureza”.

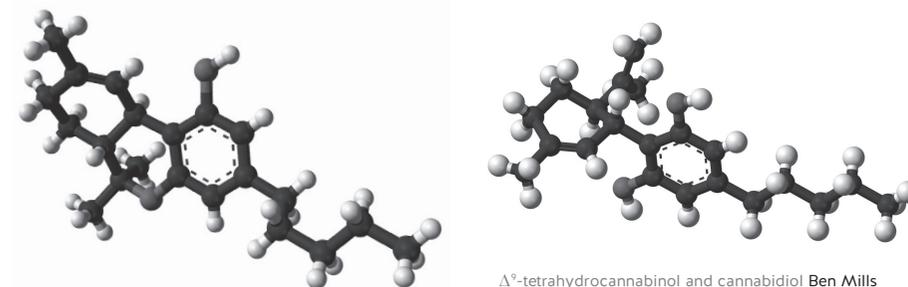
<sup>2</sup> También conocido por su Denominación Común Internacional como “dronabinol”.

consumo de cannabis.<sup>3</sup> Los muchos otros cannabinoides presentes en el cannabis son menos conocidos, pero sus proporciones relativas pueden también afectar de manera sutil los efectos (y posibles riesgos) variables de las diferentes variedades.

El cannabis cultivado en el exterior de menos fuerza tiende a contener menos que el 10% de THC, mientras que las variedades de cannabis “premium” cultivadas en interior suelen hallarse en el rango del 10-25%. La potencia de la resina de calidad baja o premium ha sido a grandes rasgos la misma que esto en los mercados europeos, si bien nuevas técnicas como el uso de solventes o dióxido de carbono para la extracción producen aceites y otros concentrados como el aceite de hachís de butano (BHO por sus siglas en inglés, cuyas formas semi-sólidas se conocen a veces como “cera”, o “glass” en inglés) que tienen potencias extremadamente altas, algunas de hasta más del 80% de contenido en THC.

Otro factor que complica nuestra comprensión de la potencia del cannabis es que el nivel de intoxicación y la velocidad con la que inician los efectos, las cuales determinan la experiencia subjetiva, dependen, en gran medida de la preparación en cuestión, así como del modo y de los comportamientos de consumo.

Una cantidad determinada de cannabis puede ser fumada (o vaporizada) de diferentes maneras, en términos de cuantas inhalaciones hace la persona y cuánto tiempo las mantiene dentro de sus pulmones, de manera que la sustancia activa que absorben realmente los diferentes individuos varía considerablemente. Con el cannabis fumado o vaporizado, el inicio de los efectos es muy rápido, lo cual significa que los individuos pueden fácilmente controlar la dosis. Si no alcanzan el nivel deseado, continuarán. Si lo alcanzan, pueden detenerse. Con base en esto, la potencia parece ser menos problemática en lo que respecta al consumo de cannabis inhalado, ya que el cannabis de mayor potencia podría significar menos inhalaciones para obtener el mismo efecto, lo cual reduciría los



riesgos respiratorios. Sin embargo, aunque este comportamiento de “auto-valoración” de la dosis sea la norma,<sup>4</sup> el cannabis de alta potencia puede aún llevar a un consumo total mayor y, por lo tanto, conllevar mayores riesgos. Con variedades más potentes se puede recibir una fuerte dosis de contenido activo en una sola inhalación, y entre más grandes sean estas dosis individuales, más difícil es medir exactamente la dosis,<sup>5</sup> lo cual significa que la posibilidad de consumir más de lo planeado o deseado es mayor. Esto es especialmente el caso en consumidores nuevos.

El riesgo de consumir más de lo que se planeaba (con efectos potencialmente negativos o indeseables) se ve amplificado cuando se desconoce la potencia del cannabis que se va a consumir. Sin embargo, este problema puede reducirse o ser eficazmente eliminado en un sistema debidamente regulado en el cual:

- los compradores tienen la posibilidad de elegir entre una gama de productos claramente etiquetados con sus diferentes potencias.
- los compradores pueden ser guiados por vendedores certificados y capacitados.
- todos los embalajes y los puntos de venta brindan información relevante respecto a la dosificación, los efectos y el consumo más seguro.

En muchas partes del mundo, notablemente en Europa, el cannabis se fuma muchas veces mezclado con diferentes cantidades de tabaco, diluyendo efectivamente su potencia a niveles por debajo

<sup>3</sup> Zuardi, A. W. (2006) Cannabidiol, a Cannabis sativa constituent, as an antipsychotic drug, *Brazilian Journal of Medical and Biological Research* 39.4, pp.421-429.

<sup>4</sup> Mikuriya, T. H. y Aldrich, M. R. (1988) Cannabis 1988: Old Drug, New Dangers. The Potency Question, *Journal of Psychoactive Drugs* 20.1, pp.47-55.

<sup>5</sup> Caulkins, S. et al. (2012) *Marijuana legalization – what everyone needs to know*, Oxford University Press, p.11.

de los que resultarían si se fumase puro, algo muy parecido a la dilución multigrado de los alcoholes destilados cuando se mezclan con otras bebidas. Si bien esto puede reducir algunos de los riesgos mencionados arriba relacionados con el cannabis de alta potencia, cualquiera de los beneficios serán muy probablemente rebasados por los riesgos que conlleva fumar tabaco.

El aumento de la potencia promedio del cannabis ilegal es un fenómeno que ha sido verdaderamente observado en los EE.UU.,<sup>6</sup> y en menor grado en Europa, si bien lo que parece ser un aumento progresivo a largo plazo en la potencia promedio ha generado muchas afirmaciones poco fundamentadas del tipo “propaganda antipachecos”.<sup>7</sup> En los mercados occidentales, por lo menos, es probable que la creciente dominación de cannabis “premium” cultivada en interior, combinada con aumentos reales de potencia (a través de la selección de variedades y los desarrollos de las tecnologías de cultivo intenso) haya impulsado la potencia promedio a dos o tres veces lo que era en los 60 y 70. No obstante, estos promedios esconden una gran cantidad de variedad dentro de los mercados y entre los diferentes lugares. Por supuesto que existía el cannabis muy potente (particularmente en forma de resina) en los años 60 y 70, de manera que es engañoso pensar que lo que se consume hoy es una droga totalmente diferente, sino que la tendencia que se observa es que existe una proporción mucho mayor de variedades más potentes sobre el mercado.

El auge de concentrados de alta potencia como el BHO es un fenómeno comparativamente reciente, de manera que se sabe poco sobre su prevalencia e impactos, particularmente fuera de los

mercados medicinales y ahora no medicinales más establecidos en Norteamérica. Aparte de estos concentrados, si hay alguna verdad en la afirmación “no es lo que fumábamos en los 60”, se debe a la tendencia a niveles más altos de THC en comparación con los de CBD en el cannabis más potente cultivado de manera intensiva, en el cual el contenido de CBD muchas veces baja a niveles cercanos al cero mientras que los niveles de THC van aumentando progresivamente. Este cambio en la relación THC:CBD resulta del cultivo selectivo que prioriza altos contenidos en THC (el cual implica precios más elevados), además de algunas técnicas nuevas de cultivo intensivo desplegadas para maximizar las ventas de un espacio de cultivo determinado que puede reducir el contenido de CBD.

La información sobre la creciente potencia no es especialmente fiable (está basada más que nada sobre las incautaciones, las cuales no necesariamente son una muestra representativa del mercado) y las conclusiones son muy contradictorias. Sin embargo, es seguro que tanto la tendencia general al aumento de la potencia del cannabis en hierba como la tendencia paralela a aumentar el nivel de THC en proporción con el de CBD no solo resultan de la demanda, sino que son, ante todo, manifestaciones características del mercado ilegal. Hay aquí un eco de la manera en la que, durante la prohibición del alcohol en EE.UU., el mercado se orientó hacia alcoholes destilados más fuertes que brindaban ganancias mucho mayores por unidad para los contrabandistas. Cuando se revocó la prohibición del alcohol, el mercado volvió naturalmente a la venta de cervezas y vinos. En muchos mercados estadounidenses y europeos se ha vuelto difícil obtener algo que no sea una variedad de alta potencia, incluso cuando los individuos preferirían algo más suave si tuvieran la posibilidad de elegir.<sup>8</sup> El mismo cambio está por comprobarse en los mercados legales de Norteamérica, lo cual implicaría que las dinámicas económicas en las jurisdicciones pueden, de la misma manera, estar más enfocadas en las oportunidades de lucro que en los problemas de salud pública. Esto demuestra el importante papel que puede jugar la regulación para

6 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* 55.5, pp.1209-1217. <http://home.olemiss.edu/~suman/potancy%20paper%202010.pdf>.

7 Por ejemplo, John Walters, para entonces el “zar” de las drogas en EE.UU., dijo: “Muchas veces los padres no se enteran de que la marihuana de hoy es diferente a la de hace una generación, con niveles de potencia 10 a 20 veces más altos que los de la marihuana que ellos acostumbraban”; Walters, J. (2002) The Myth of “Harmless” Marijuana, *The Washington Post*, 1 de mayo. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/05/01/the-myth-of-harmless-marijuana/>; King, L., Understanding cannabis potency and monitoring cannabis products in Europe, in EMCDDA (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, Capítulo 14. [www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis](http://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis); También son comunes las afirmaciones respecto a la “mota súper fuerte”, véase Sabet, K. (2020) Arizona has good reason to be wary of Big Marijuana and the dangers today’s potent pot poses, *AZCentral* 26 de mayo. <https://eu.azcentral.com/story/opinion/op-ed/2020/05/26/wary-big-marijuana-dangers-today-potent-pot-poses/5215773002/>

8 Se ha sugerido que esta reducción del mercado de cannabis puede ser en parte la causa de la caída en el consumo de cannabis durante la década pasada en todo Europa, ya que a muchos no les interesan los productos de mayor potencia o tienen experiencias negativas ligadas a ellos por ser consumidores nuevos.

controlar estos intereses y asegurar un balance oportuno, además de proteger la salud pública.

## Recomendaciones

- **Asegurar el control rutinario del contenido de THC y CBD en todos los productos de cannabis en venta**

Si bien el análisis y el control de la potencia de los productos de cannabis puede ser algo caro (véase **Producción**, en la **Sección 2a**), un nivel razonable no es un peso excesivo. Es importante reconocer que a menudo han sido señalados los desafíos técnicos de los análisis precisos, al demostrar que la potencia puede variar mucho dentro de una misma cosecha, tanda y hasta planta (o las diferentes dificultades para analizar los comestibles y otras preparaciones). Sin embargo, estos retos no son insuperables dado el rápido desarrollo en los métodos de muestreo y análisis, y los márgenes de error realistas pueden integrarse a sistemas y regulaciones de vigilancia.

Los análisis de rutina deberían de estar integrados en cualquier marco regulatorio, combinado con el control aleatorio de los productos a la venta, y pueden llevarlo a cabo las autoridades regulatorias o se pueden comisionar de manera independiente, cubriendo los costos a través de los impuestos y los derechos de licencia de los productores y distribuidores. La intensidad que se requiera de estos controles será determinada por los niveles de observancia de la regulación pero deberían tender hacia un mayor número desde el inicio, con el fin de establecer normas y expectativas claras para los actores del mercado. La producción, y particularmente la venta de productos que se aparten significativamente de la potencia indicada deberían de ser considerados una grave infracción a la normatividad de las licencias. Se deben establecer claramente los márgenes de error aceptables y las multas por infracción. Por ejemplo, la regulación canadiense establece límites de variabilidad de hasta 15-25% por encima o por

debajo de los niveles establecidos de THC y CBD dependiendo del tipo de producto, y en algunos casos de la potencia indicada.<sup>9</sup>

- **Asegurar que los consumidores conozcan la potencia de todos los productos de cannabis en venta al por menor, así como sus posibles riesgos.**

Todos los productos en venta deben ser claramente etiquetados con información respecto a la potencia y el contenido en THC y CBD.<sup>10</sup> Esto debería de ser complementado con información relacionada respecto a los riesgos, si es posible con una guía de potencia que indique un número simplificado (por ejemplo, del 1 al 5). Información estandarizada más detallada sobre la potencia del cannabis y los riesgos que conlleva también debería de estar disponible en todos los puntos de venta. Los vendedores deberían de tener la capacitación para brindar consejos sobre la potencia y los riesgos relacionados con ella.

### Establecer una unidad estandarizada de THC

Las unidades estandarizadas de alcohol han sido una herramienta importante para informar a los consumidores de la potencia comparativa entre diferentes productos de alcohol. A pesar de los problemas mencionados arriba (por ejemplo, a diferencia del alcohol, la cantidad de contenido activo disponible en un producto dado no es necesariamente la misma que entra en el sistema, o de manera más técnica, hay una biodisponibilidad altamente variable entre los productos y los comportamientos de consumo), puesto que los mercados legales de cannabis se están haciendo realidad en más partes del mundo, se ha invertido más capacidad de investigación a la cuestión importante de cómo establecer una unidad estandarizada similar para el cannabis. El objetivo sería replicar la utilidad de un sistema de unidades de alcohol, aunque se admiten ciertas restricciones en el ámbito del cannabis. Sin embargo, ha sido bastante difícil establecer una unidad estandarizada, debido a la creciente variedad de productos de cannabis y de las formas en las que estos se consumen.

Un aspecto importante que presenta la unidad estandarizada es que es fácil replicarla en los diferentes productos. Un “*toque estándar*”, por ejemplo, puede

<sup>9</sup> Véase Canadian Cannabis Regulations, s97, s98.1, s100. <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/>

<sup>10</sup> El análisis y etiquetado más sofisticado de otros cannabinoides y terpenos es deseable (pero como opción para los vendedores más que como una norma legal) y se encuentra en algunos de los productos medicinales y no medicinales más sofisticados en EE.UU.

ser fácil de comprender para los consumidores, pero no provee información sobre la dosis o la potencia para otros productos de cannabis cada vez más populares,<sup>11</sup> particularmente los comestibles, los cuales conllevan mayor riesgo de sobreconsumo. De manera similar, el contenido de cannabis por peso es una medida inadecuada porque “un gramo normal de concentrado de cannabis puede contener 26 veces más THC que un gramo normal de hierba de cannabis cultivada en el exterior”.<sup>12</sup> Como primer ingrediente psicoactivo en el cannabis, el THC es el factor más importante para medir la potencia, y por esta razón la investigación ha promovido la creación de una unidad estandarizada para los productos de cannabis basada en el contenido de THC por peso.

Un componente esencial de las regulaciones tempranas respecto al embalaje en Norteamérica han sido los requisitos por especificar los contenidos de THC y de CBD. Sin embargo, informar a los consumidores sobre el contenido en THC no garantiza por sí mismo un conocimiento de la potencia; es poco probable, particularmente para los nuevos consumidores, que entiendan qué tan fuerte es un producto basándose en la indicación de THC por peso o en porcentaje. Además, la información en el embalaje es un fenómeno relativamente reciente para los consumidores que hacen la transición desde mercados ilegales no regulados, es decir que no hay normas establecidas que resulten en el entendimiento de lo que significa el etiquetado de la potencia sobre los productos de cannabis. Tradicionalmente, la comprensión de la potencia ha sido algo dejado en gran parte al consumidor. La investigación indica que los consumidores consideran difícil entender el etiquetado que consiste en brindar información de THC en miligramos, y, en cambio, tienden a identificar medidas recomendadas de porciones en las cuales el embalaje incluye información acerca del número de dosis (o porciones) por paquete.<sup>13</sup> Por ello, una unidad estandarizada de THC podría ser entendida como una porción o dosis que podría reflejarse en el embalaje,<sup>14</sup> reduciendo así el riesgo de sobreconsumo e implementando una medida mediante la cual los consumidores pueden entender qué cantidad del producto pueden consumir para obtener el efecto deseado.

Otra cuestión es el límite sobre el cual debería basarse esa unidad de THC. La unidad de 5mg ha surgido como un punto de partida fiable en la investigación temprana<sup>15</sup>,

y como una “justificación razonable basada en el conocimiento actual”.<sup>16</sup> Si bien se ha dicho que esto establece un límite demasiado bajo, la importancia de una unidad estándar no es para restringir el consumo más allá de cierto punto (aunque los límites de compra concomitantes podrían buscar ese efecto), sino para “brindar una medida para cuantificar las dosis de THC para los consumidores a lo largo de todo el espectro de consumo”.<sup>17</sup> La unidad de THC también podría brindar información útil a la política de impuestos y a la investigación, es decir que el establecimiento de impuestos basados en la cantidad de THC por peso podría ser mejor entendido que un impuesto implementado sobre una base de unidades estándar por producto.<sup>18</sup> Igualmente, la unidad estándar podría consistir en una dosis relativamente pequeña, y los mensajes de las campañas de salud y la educación del público podrían estar directamente relacionadas al número de unidades consumidas sobre un cierto lapso de tiempo, como ocurre con las unidades de alcohol.

Queda claro que este es un campo de investigación en desarrollo, pero el desarrollo de una unidad estandarizada tiene importantes implicaciones políticas que ameritan atención. Hasta ahora, el objetivo primordial ha sido establecer una unidad estandarizada de THC, pero por supuesto que a largo plazo esto podría no resultar satisfactorio en sí mismo: el posible papel del CBD como factor moderador en términos de efectos y riesgos subjetivos es una variable que no ha sido actualmente tomada en cuenta. Está claro que los hallazgos respecto a este tema son “actualmente preliminares”,<sup>19</sup> y en cambio algunos autores han sugerido cuantificaciones estandarizadas basadas en la proporción entre THC y CBD.<sup>20</sup>

- **Controlar la potencia de los productos de venta al público**

Establecer un límite máximo para el contenido de THC en el cannabis herbal o en la resina/aceite para uso no medicinal podría ser considerado una medida de precaución, pero esto es problemático por un cierto número de razones, particularmente

11 Freeman, T.P.y Lorenzetti, V. (2019) ‘Standard THC units’: a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, *Addiction* 115.7 pp.1207-1216, p1209. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/>

12 Véase nota anterior.

13 Leos-Toro, C., Fong, G.T., Meyer, S.B. y Hammond, D. (2020) Cannabis labeling and consumer understanding of THC levels and serving sizes, *Drugs and Alcohol Dependence*. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2020.107843>

14 Hammond, D. (2019) Communicating THC levels and ‘dose’ to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, *Int J Drug Policy* 25 de julio. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/>

15 Freeman, T.P.y Lorenzetti, V. (2019) ‘Standard THC units’: a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, *Addiction* 115(7) 1207-1216, p.1213. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/>

16 Véase Volkow, N.D. y Weiss, S.R.B. (2020). Importance of a standard unit dose for cannabis research, *Addiction*. <https://doi.org/10.1111/add.14984>

17 Hammond, D. (2019) Communicating THC levels and ‘dose’ to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, *Int J Drug Policy*, 25 de julio. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/>

18 Freeman, T.P.y Lorenzetti, V. (2019) ‘Standard THC units’: a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, *Addiction* 115.7, pp.1207-1216, p1213. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/>

19 Véase nota anterior.

20 Hindocha C., Norberg M. M., Tomko R. L. (2018) Solving the problem of cannabis quantification, *Lancet Psychiatry* 4, pp.643–8. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29580611/>

en un modelo de mercado más abierto. Más allá de lo que muchos consumidores podrían considerar una imposición injusta o innecesaria, los problemas prácticos más obvios son dónde debería de establecerse ese límite y cómo se debería de implementar.

En 2012, el gobierno neerlandés propuso una prohibición de la venta de cannabis en hierba con más de 15% de THC, pero esta propuesta no fue aceptada y la rechazaron casi todos los cuerpos gubernamentales (incluso la policía, la fiscalía y el servicio forense) que estarían implicados en la implementación del límite.<sup>21</sup> La investigación sobre la propuesta indicó que si bien “*en teoría, [la medida] podría proveer un ligero beneficio en la salud de grupos específicos de consumidores de cannabis (es decir los consumidores frecuentes que prefieren el cannabis fuerte)*”, en la práctica reflejaba “*una decisión política basada en pocas pruebas*”.<sup>22</sup> El proyecto de Ley de Legalización y Control del Cannabis de Nueva Zelanda 2020 proponía límites de potencia similares, presentadas como una manera clave para que la regulación retomara el control del mercado y facilitara los objetivos de reducción de daños.<sup>23</sup> Esto pone de manifiesto que dichas medidas siguen siendo políticamente útiles, incluso para reemplazar las pruebas respecto a su impacto en la práctica.

Incluso si es probable que la mayoría de los consumidores no se preocupen por un límite máximo en este nivel o cercano a él (el cual sería considerado cannabis herbal fuerte por la mayoría de los consumidores) el hecho es que cualquier límite de este tipo es inevitablemente arbitrario, por lo que podría llevar a resultados de implementación arbitrarios. Esto es especialmente cierto si se tiene en cuenta que, como las tecnologías de análisis, el control de la potencia entre los cultivadores está mejorando, pero sigue siendo imperfecto (incluso el cannabis más cuidadosamente cultivado

presentará cierta variación en la potencia entre una cosecha y otra, incluso dentro de una misma cosecha o muestra).

Si el objetivo es alentar el consumo de productos de menor potencia como una manera de moderar riesgos, entonces la estrategia más sensata presenta una combinación de:

- Estricto análisis y etiquetado de productos para asegurar que los compradores sepan exactamente lo que están consumiendo, permitiendo así que tomen decisiones informadas.
- Educar a los consumidores acerca de los problemas y riesgos ligados a la potencia, apoyado en información en las etiquetas y en los puntos de venta, así como requisitos de capacitación para los vendedores.
- Venta al público responsable, alentada a través de autorizaciones sujetas a la capacitación de los vendedores en cómo proporcionar consejos sobre potencia y riesgos a los compradores.
- Niveles variables de impuestos (u otros controles de precio), usados para alentar el consumo de productos menos potentes, como se hace en muchos países con el alcohol.

Si la limitación de la potencia en el cannabis para la venta al público en un modelo de mercado relativamente abierto es problemático, en un modelo de mercado más regulado, como el que encontramos en Uruguay, presenta un menor reto, ya que las autoridades de regulación emiten licencias a los productores para que provean los productos específicos que estarán a la venta. Incluso ante este escenario más estricto, los “*conocedores*” de cannabis, o aquellos que deseen variedades con mayor potencia todavía pueden obtenerlas mediante disposiciones sobre el cultivo en casa o clubes sociales de cannabis.

Las restricciones sobre la venta de concentrados de alta potencia es una propuesta más razonable si se comprueba que estos productos están asociados con riesgos mucho más importantes, pero, nuevamente, plantean el mismo problema de dónde establecer el límite de potencia y cómo habría que implementarlo. Como

<sup>21</sup> Blickman, T. (2013) Restrictive government cannabis policies are defied by local initiatives and court rulings, Transnational institute, 4th October. [www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation](http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation).

<sup>22</sup> Van Laar, M., van der Pol, P. y Niesink, R. (2016) Limitations to the Dutch cannabis toleration policy: Assumptions underlying the reclassification of cannabis above 15% THC, *Int J Drug Policy* 34, pp.58-64. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27471078/>

<sup>23</sup> Véase New Zealand Government (2020) Cannabis Legalisation and Control Bill, Exposure Draft for Referendum, PCO 22159/24.0, General Policy Statement: Schedule B. <https://www.referendums.govt.nz/cannabis/summary.html>

hemos visto en la sección anterior sobre las preparaciones, estas decisiones estarían muy influenciadas por la naturaleza de la demanda actual y de los modelos de consumo. Con certeza, si hay poca o ninguna demanda de concentrados de alta potencia, establecer un nuevo marco para volverlos legalmente accesibles es algo que los reguladores querrán evitar (aunque algunos defensores del acceso al cannabis medicinal han argumentado que los concentrados pueden tener una utilidad medicinal específica). Sin embargo, debido a la creciente popularidad de los concentrados en ciertas regiones (particularmente en Norteamérica), las opciones de prohibición para el acceso a la compra donde la demanda ya está establecida probablemente volvería a empujar a muchos consumidores hacia el mercado ilegal. En los estados de EE.UU. que carecen de mercados no medicinales regulados, el 15% de los consumidores de cannabis reportan haber consumido concentrados en los últimos 12 meses (en comparación con 22% en estados que legalizan).<sup>24</sup> El acceso legal a los concentrados podría surtir a través de clubes sociales de cannabis basados en sistemas de membresías, aunque esto podría causar dificultades para regular las prácticas de producción segura. Algunas de las más recientes técnicas de producción de concentrados (como la extracción con CO<sub>2</sub> y butano) son bastante peligrosas para personas no experimentadas, por lo que son preferibles la producción y la disponibilidad autorizadas si la alternativa es una producción casera arriesgada. Por estas razones, el Canadian Cannabis Act and Regulations prohíbe la extracción casera con butano, reservándola a los cultivadores, procesadores, probadores e investigadores autorizados.<sup>25</sup>

Si se adoptan límites para la potencia del cannabis herbal y/o los concentrados/la resina, y parece inevitable que algunas jurisdicciones elegirán hacerlo, será importante asegurarse de que se establezcan lo suficientemente altos para poder responder a la gran mayoría de demanda existente en una jurisdicción dada. Si se

establecen demasiado bajos, simplemente crearán una oportunidad para que los productores no autorizados respondan a la demanda insatisfecha. Será necesaria la vigilancia constante de los impactos, así como la flexibilidad de ajustar (o abandonar) los límites para responder a los resultados de su impacto y eficacia.

Como mencionamos arriba, la implementación de cualquier tipo de límites también requerirá una cantidad razonable de tolerancia que responda a las imprecisiones de los cultivadores y la tecnología de análisis. Cualesquiera que sean las sanciones por infracción de límites deberán ser también proporcionales. Estos límites deberán considerarse razonablemente, más como una guía de buenas prácticas para los vendedores o como una influencia moderadora sobre la potencia de los productos que venden. El objetivo debería ser disminuir ciertos comportamientos y prevenir que los niveles de potencia sigan aumentando, más que crear una nueva forma de prohibición que castigará innecesariamente los vendedores o consumidores existentes o futuros.

Los productos comestibles requieren de una estrategia diferente, con el establecimiento de niveles de THC y CBD por peso (y por unidad estandarizada si llega a adoptarse dicho sistema) claramente indicados sobre las porciones unitarias de cualquier producto comestible. Se debe definir claramente lo que es una porción unitaria comestible, así como el nivel máximo de contenido en THC por porción (por peso o por unidad estandarizada).

La estrategia adoptada en Canadá ha sido establecer un límite máximo de contenido de THC por “*contenedor inmediato*” (es decir el embalaje último), aunque sin límite correspondiente de CBD. En la práctica, esto significa que ahí donde se encuentra una sola porción unitaria comestible en un contenedor de producto, esta unidad está limitada a 10mg de THC. Sin embargo, si encontramos cuatro unidades separadas en un contenedor de producto, cada unidad debe contener un máximo de 2,5mg de THC (y siempre debe ser igual la potencia de cada unidad).<sup>26</sup> En la práctica, la investigación

<sup>24</sup> Goodman, S. et al (2020) Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets, *Int J Drug Policy* 76. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31927413/>

<sup>25</sup> Canadian Cannabis Act s12(1)-(3). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-24.5/>; Canadian Cannabis Regulations s4(3), 11(4), 14(4), 17(4), 22(3), 28(3) y 142.

<sup>26</sup> Canadian Cannabis Regulations, s102.7.

ha revelado que los consumidores consideran difícil entender el etiquetado del cannabis que solo brinda información de potencia en términos de miligramos de THC,<sup>27</sup> con problemas similares respecto a los porcentajes.<sup>28</sup> La comunicación eficiente de la información sobre la potencia para los consumidores puede requerir el desarrollo de una cifra comprensible, un código de colores o de tipo semáforo, así como una unidad de THC estandarizada (véase arriba).

Hay un problema paralelo en torno a la posible regulación de contenido de CBD, y de la relación THC:CBD. El intento por establecer un límite de relación aplicable sería aun más problemático que implementar límites de contenido en THC, primordialmente porque las bases científicas de los juicios sobre los riesgos ligados a la relación THC:CBD no están bien establecidas.<sup>29</sup> Para modelos regulatorios menos restrictivos, esto deberá ser solucionado primordialmente mediante un etiquetado claro de los productos, la educación al consumidor y la venta responsable, todo ello guiado por el conocimiento emergente acerca de esta cuestión específica.

## f Empaque

### Desafíos

- Asegurar que el embalaje sea a prueba de niños y niñas para ayudar a minimizar el riesgo de ingestión accidental.
- Asegurar que figure información clave acerca del contenido, los riesgos y los consejos de uso del producto en el embalaje.
- Asegurar que el embalaje sirva para preservar la frescura y calidad del producto.
- Asegurar que el diseño del embalaje no se use para alentar el consumo ni sea atractivo para los jóvenes.
- Asegurar que el embalaje sea sustentable para el medio ambiente.

### Análisis

- La tecnología establecida respecto a los alimentos y los productos farmacéuticos puede adaptarse fácilmente para responder a las demandas de embalaje del cannabis.
- El riesgo bajo pero real de intoxicación infantil puede minimizarse mediante un embalaje a prueba de niños.
- Los contenedores de plástico a prueba de niños otorgan un nivel de protección adecuado para la mayoría de los productos de cannabis, son relativamente baratos y responden a otros requisitos de embalaje.
- Se pueden incluir medidas contra la alteración en el diseño del embalaje si se considera necesario.
- Como en el caso del alcohol, el tabaco y los productos farmacéuticos, el embalaje provee un soporte ideal para que figure la información clave acerca del producto y su seguridad.
- El diseño y la marca del embalaje pueden usarse para que los productos sean más o menos atractivos, y por ende para alentar o desalentar su consumo.
- Las prácticas sustentables de empaquetado pueden ser requeridas en regulaciones para promover la sustentabilidad.

<sup>27</sup> Leos-Toro, C., Fong, G.T., Meyer, S.B. y Hammond, D. (2020) Cannabis labelling and consumer understanding of THC levels and serving sizes, *Drugs and Alcohol Dependence*. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2020.107843>

<sup>28</sup> Hammond, D. (2019) Communicating THC levels and 'dose' to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, *Int J Drug Policy* Julio 25. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/>

<sup>29</sup> Freeman, A. et al (2019), How does cannabidiol (CBD) influence the acute effects of delta-9-

**tetrahydrocannabinol (THC)** in humans? A systematic review, *Neuroscience and Biobehavioral Reviews* 107, pp696–712. <https://doi.org/10.1016/j.neubiorev.2019.09.036>

## Recomendaciones

- Todos los productos de cannabis para la venta al público deben ser vendidos en contenedores opacos, a prueba de niños y resellables, con medidas adicionales contra la alteración del producto si se considera necesario.
- Se debe de alentar a las personas a que conserven el cannabis cultivado en casa en embalajes a prueba de niños, o en un lugar inaccesible para ellos.
- La información que figure sobre el embalaje debe imitar las normas establecidas para las drogas farmacéuticas y abrevarse de la experiencia con el embalaje del tabaco. Las advertencias para la salud deben ser muy visibles y presentar información importante respecto a la salud y la reducción de los riesgos.
- Los contenidos y la prominencia de la información en el embalaje deben ser determinados por las autoridades de salud pública apropiadas y ser legalmente implementados.
- Sin excepción, los embalajes deben de ser estandarizados y sin marcas, con restricciones claras respecto al uso de colores y a los elementos de diseño que podrían volverlos más atractivos.
- Las regulaciones de embalaje deben estar claramente estipuladas en las leyes y los marcos legislativos, con sus respectivas vigilancias e implementaciones.

### Embalaje a prueba de niños

Hay cierto riesgo de que los niños ingieran accidentalmente productos de cannabis, particularmente los menores de cinco años. La investigación médica sugiere que esto es un riesgo real<sup>1</sup> pero que tales incidentes son poco frecuentes, sobre todo si los comparamos con los envenenamientos más convencionales. Por ejemplo, la ingestión accidental de cannabis por infantes ha aumentado en Colorado desde la legalización, aunque en términos reales las cifras son muy bajas: para menores de 9 años, el número aumentó de 19 en

2011 a 89 en 2018<sup>2</sup> (poniendo en perspectiva, el equivalente en 2014 de casos de infantes menores de 5 años expuestos a analgésicos fue de 2 178 y de 1 455 para productos de limpieza).<sup>3</sup> Esta tendencia podría también explicarse por la reducción del estigma asociado con el acudir a emergencias después de la legalización.

Sin embargo, parece existir un riesgo mayor con algunas preparaciones más concentradas, y, en particular, con los comestibles de cannabis, que son más atractivos para niños, como los pasteles, brownies o dulces.<sup>4</sup>

Incluso si este riesgo es relativamente bajo, deben adoptarse medidas para reducirlo. Recomendamos el uso sin excepción de contenedores opacos de plástico, resellables y “a prueba de niños” (como los que se usan para los medicamentos, algunos alimentos y productos de limpieza) para todos los productos de cannabis de menudeo (incluso para el cannabis en hierba, el cual presenta un riesgo menor por no ser apetecible para niños). Es esta una precaución sensata, que tiene el beneficio político adicional de demostrar una preocupación verdadera por la seguridad infantil. Estos contenedores son producidos en masa y son de bajo costo (un par de centavos por pieza), por lo que su impacto sobre el costo total tanto para el comprador como para el vendedor es bajo. Requisitos similares han sido ya adoptados de manera cuasi uniforme en las regulaciones de EE.UU.; desde 2020, los 11 estados que regulan la venta no medicinal implementaron el requisito de usar embalaje

<sup>2</sup> Barker, E. A. et al. (2015) Marijuana Exposures Reported to the Rocky Mountain Poison and Drug Center. <https://cste.confex.com/cste/2015/videogateway.cgi/id/826?recordingid=826>; Wang, G. S. et al. (2019), Marijuana exposures in Colorado, reported to regional poison centre, 2000–2018, *Injury Prevention*. <https://injuryprevention.bmj.com/content/26/2/184.full>

<sup>3</sup> Rocky Mountain Poison and Drug Center (2014) Colorado 2014 Annual Report. <http://rmpdc.org/Portals/23/docs/Colorado-Annual-Report-2014-Poison-Center.pdf?ver=2015-06-02-134623-980>

<sup>4</sup> Un artículo de 2013 describe un aumento marcado (de cero a 14) en admisiones a servicios de emergencias por ingestión de cannabis en infantes menores de 12 años en Colorado antes y después de 2009. De estos 14, la mitad habían ingerido comestibles de cannabis. Véase Wang, G. S. et al. (2013) Pediatric Marijuana Exposures in a Medical Marijuana State, *JAMA Pediatrics* 167.7, pp.630–633. Se reportaron hallazgos similares en un artículo de 2019 que evaluaba la legalización medicinal del cannabis en Massachusetts: Whitehill, J.M. et al (2019) Incidence of Pediatric Cannabis Exposure Among Children and Teenagers Aged 0 to 19 Years Before and After Medical Marijuana Legalization in Massachusetts, *JAMA Netw Open* 2.8. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6704738/>

<sup>1</sup> Existen relativamente pocos estudios, y la mayoría son casos de estudio que describen hospitalizaciones de infantes que en ocasiones implican coma, sin que se haya registrado ningún caso de muerte.

resellable a prueba de niños, el cual, en todos los estados menos en Oregón, debe ser opaco.<sup>5</sup>

El riesgo de que los niños ingieran de manera accidental productos alimenticios con infusión de cannabis es otra razón para restringir la venta de comestibles, al menos al iniciar el implemento del modelo regulatorio. La prohibición de comestibles para llevar, en vez de que se consuman in situ en un lugar autorizado, podría ser un compromiso razonable como punto de partida, implementando la venta de productos comestibles más adelante mediante una estrategia “*por fases*” donde se considere necesario (véase preparación). Las personas que desean consumir comestibles podrían por supuesto fácilmente prepararlos en casa, usando cannabis en hierba o en resina (y posiblemente otros concentrados, aceites o tinturas), de manera que esta restricción no se consideraría como demasiado estricta. Sin embargo, si o cuando se vuelvan disponibles los productos comestibles para la venta al público para llevar, cualquier riesgo, como ya se mencionó, puede ser minimizado mediante el uso de contenedores resellables a prueba de niños. El etiquetado de los embalajes debe mencionar de manera muy visible las advertencias respecto a los potenciales riesgos de la ingestión accidental del producto por niños, y la responsabilidad del comprador en evitarla (ver más adelante). El cannabis cultivado en casa, y obviamente cualquier producto comestible hecho en casa debería ser conservado en contenedores a prueba de niños o en lugares inaccesibles para ellos. Sería problemático implementar obligaciones legales o normas específicas, por lo cual esto probablemente sea más un asunto de educación inteligentemente dirigida, destacando los riesgos potenciales y fomentando el almacenamiento responsable en el hogar.

## Medidas contra la alteración

El embalaje eficiente puede ayudar a establecer la calidad, reducir las posibilidades de alteración, y permite indicar al comprador o consumidor si ha ocurrido alguna alteración. Los tipos de embalaje establecidos para drogas farmacéuticas pueden adaptarse fácilmente para ser utilizados con los productos de cannabis.

Por ejemplo, los contenedores existentes tipo medicinal que presentan mecanismos de sellado podrían ser apropiados. Estos mecanismos incluyen puntas rompibles o sellos interiores de plástico u hojas térmicas sobre la boca del contenedor. Este tipo de embalajes ya están siendo usados por muchos proveedores en la industria del cannabis medicinal, y más recientemente en la industria de cannabis no medicinal, y podrían ser desarrollados más de acuerdo con las necesidades. Las regulaciones respecto al embalaje, como las que existen en Canadá, presentan múltiples detalles y son un modelo útil para las políticas de cualquier jurisdicción que busca planificar y desarrollar los requisitos de embalaje. Sin embargo, estos requisitos también han sido criticados por algunos actores de la industria por ser demasiado pesados, mientras que otros expertos afirman que estos embalajes ignoran los requisitos de sustentabilidad incluidos en los planes regulatorios.<sup>6</sup> Las prácticas de embalaje sustentable, incluyendo la certeza de que los materiales del embalaje sean reciclables, deberían, obviamente, ser adoptados siempre que sea posible, y estas prácticas pueden ser designadas como requisitos en el marco de las regulaciones.

## Información en el embalaje y diseño del embalaje

La experiencia con los embalajes del alcohol y el tabaco brindan guías útiles en este ámbito. Durante el siglo pasado, las prioridades de diseño en embalajes de alcohol y tabaco han sido influenciados por los intereses comerciales más que por motivaciones de

<sup>5</sup> Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. p.18. <https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

<sup>6</sup> Transform Drug Policy Foundation (2019), What do experts think of Canada's first year of legalising cannabis? Parte 2, Transform 25 de octubre. <https://transformdrugs.org/what-do-experts-think-of-canadas-first-year-of-legalising-cannabis-part-2/>



Embalaje legal de productos de cannabis en un punto de venta al por menor en Vancouver, Canadá. Crédito: Steve Rolles

protección de la salud pública. Ha sido problemático llevar a cabo una retro-ingeniería para diseñar embalajes apropiados con información clara sobre los riesgos que conllevan estas dos drogas, porque los esfuerzos voluntarios por parte de las respectivas industrias son desgraciadamente inadecuados, y los legisladores se resisten a implementar cambios verdaderos. En años recientes, esta situación ha empezado a cambiar, por lo menos en lo que respecta al tabaco, primero con la aparición de advertencias de salud visibles, y más recientemente con la adopción de requisitos de embalaje simple en algunos países.

El marcado y el diseño del embalaje juegan un papel clave en el atractivo del producto. El embalaje del alcohol y el tabaco lo demuestran, ya que fueron creados con la intención específica de alentar el inicio del consumo y asegurar la lealtad a las marcas. El diseño puede actuar como mecanismo de mercadeo al volver el producto más atractivo y llamativo, lo cual a su vez ayuda a facilitar la colocación del producto en una serie de medios y asociarlos con ciertas cualidades deseables de estilos de vida aspiracionistas para los mercados específicos.

Esta fue una preocupación específica que se tomó en cuenta en la legislación canadiense, la cual prohíbe elementos de marca que buscan asociar el cannabis con un “*estilo de vida que implique glamour, recreación, excitación, vitalidad, riesgo o valentía*”.<sup>7</sup> Este tipo de redacción parece responder directamente al tipo de actividades de mercadeo comunes para las bebidas energéticas de cafeína, el tabaco y el alcohol en décadas recientes.

Los recientes años han sido testigos de crecientes demandas por parte de las autoridades sanitarias por restringir estas prácticas de mercadeo, particularmente para los productos de tabaco, de acuerdo con los controles ampliamente establecidos sobre otras formas de mercadeo (ver la [Sección 2j](#)). Claramente, la investigación demuestra cómo el diseño y el marcado influencia los comportamientos de compra de formas pensadas para incitar mayor iniciación y consumo.<sup>8</sup> Las afirmaciones de lo contrario por parte la industria del tabaco no solo desafían la enorme cantidad de investigación fundamentada y la opinión de los expertos, sino el sentido común: ¿por qué la industria invertiría en este mercadeo y se negaría tan rotundamente a usar embalajes sencillos si no es por interés comercial? En 2012, Australia fue el primer país en el mundo en introducir embalajes sencillos para productos de tabaco, subsecuentemente seguido por un número creciente de jurisdicciones. La investigación británica también señaló hace poco que desde que se introdujo la ley de embalaje sencillo, el doble de fumadores ha notado las advertencias sanitarias sobre los paquetes de cigarrillos.<sup>9</sup>

Proponemos que el diseño del embalaje de los productos de cannabis, así como la información que llevan, se acerque más a los que rigen las normas de las drogas farmacéuticas, con embalaje no marcado, sin logotipos (o con identificación mínima de la marca, como se puede ver en el ejemplo del embalaje canadiense en la foto) ni forma

<sup>7</sup> Government of Canada (2018) Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16), s17(1), s17(6). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/>

<sup>8</sup> 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](http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf).

<sup>9</sup> International Tobacco Control Policy Evaluation Project (2020) Standardised Packaging for Tobacco Products in England - Evidence of Policy Impact from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project | febrero 2020. <https://itcproject.org/findings/reports/standardised-packaging-to-bacco-products-england-evidence-policy-impact-international-tobacco-control-policy-evaluation-project-feb-2020/>



Simbolo estandarizado del cannabis en Canadá

Ejemplo de los requisitos para el embalaje en Canadá



alguna de diseño de mercadeo. El diseño del embalaje debería de ser funcional, y restringirse a proveer información sobre el producto y la seguridad (los comestibles deben además corresponder a las reglas que rigen el etiquetado de alimentos y bebidas localmente). El contenido específico del diseño y la visibilidad de la información en el embalaje deben ser determinados por la autoridad sanitaria apropiada y obligatorias por ley.

Las regulaciones pueden ser altamente detalladas en sus requisitos, de manera que se reduzcan oportunidades para incorporar elementos de marcado deseable sobre los productos. En Canadá, las regulaciones de cannabis buscan evitar que los embalajes sean coloridos o llamativos de tal forma que distraigan de la información importante para la salud. Requieren que cada superficie individual del contenedor de cannabis sea de “*un color uniforme*”, no sea fluorescente y cree un contraste con el amarillo del mensaje estándar de advertencia y el rojo del símbolo estándar de cannabis.<sup>10</sup> La textura de los contenedores debe ser neutra y no debe emitir ni

olores ni sonidos, ni presentar cosas como tintas termocromáticas.<sup>11</sup> Las regulaciones canadienses también requieren que el nombre de la marca del producto aparezca más pequeño que el mensaje de advertencia sanitaria, y el elemento con la marca sea más pequeño que el símbolo de advertencia rojo obligatorio que indica el contenido en THC.<sup>12</sup> Claramente el objetivo de esto es asegurar que la información sanitaria sea más visible para los consumidores y por lo tanto llame más la atención, y refleja la clara voluntad de reducir las oportunidades de marcado y priorizar la información a los consumidores acerca de los posibles riesgos y demás información.

Los detalles varían de una jurisdicción a otra, pero en el recuadro aquí abajo proponemos una guía de lo que debería incluir la información en el embalaje. Claramente, el volumen de la información para la salud y la reducción de riesgos y daños listada no cabe en una sola etiqueta del embalaje. Para solucionar esto se puede recurrir a lo siguiente:

- La rotación de una serie de mensajes clave sobre las etiquetas del embalaje (parecidos a los de los mensajes sanitarios en los paquetes de cigarrillos y el embalaje del cannabis en Canadá). Sin embargo, cierto tipo de información clave, como recordatorios de dejar fuera del alcance de los niños o de no conducir bajo la influencia del cannabis deberían siempre estar incluidos en el embalaje.
- Se podrían usar folletos similares a los que hallamos en la mayoría de los productos farmacéuticos, con una sola hoja de papel doblada, lo cual permite insertar información detallada acerca del producto, incluso en un embalaje muy pequeño. Se podría instaurar la obligación de incluir un folleto estandarizado para incluirlo en todos los productos de cannabis para referencia cuando sea necesario, el cual no implicaría un costo importante.
- Un enlace hacia una fuente apropiada en línea podría figurar de manera visible en el embalaje. Asimismo, se podría incluir un código QR.

<sup>11</sup> Canadian Cannabis Regulations, s116(1), 117.

<sup>12</sup> Canadian Cannabis Regulations, s130(4), 130(9).

<sup>10</sup> Canadian Cannabis Regulations, s113(1). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/>

## Información en el embalaje

### Descripción de contenidos

#### PREPARACIÓN

- Resina/aceite/otro concentrado, con detalles sobre la variedad/ la cepa con la cual se elaboró.
- Descripción del producto comestible o ingerible, y el cannabis usado para su preparación (deben listarse por separado los otros ingredientes o alérgenos, de acuerdo con las normas existentes para la descripción de alimentos y bebidas).
- Uso previsto del producto (es decir si debe ser comido, fumado o vapeado).
- Peso neto del producto.

#### INFORMACIÓN DE POTENCIA

- Para cannabis herbal o en resina, el contenido en THC y de CBD en su porcentaje.
- Para comestibles, el contenido en THC y CBD por peso en cada unidad comestible estandarizada (y el número total de unidades separadas por contenedor).
- Unidades estandarizadas contenidas en el producto/cada unidad separada del producto (véase el análisis sobre el desarrollo de una unidad estandarizada de cannabis en la **Sección 2: Fuerza/potencia**).
- Idealmente utilizando información de unidad estandarizada, una sola escala numérica de potencia (1-5 o 1-10) o un código de colores/un semáforo para que la fuerza de los productos sea lo más clara posible.
- Información acerca del contenido en otros cannabinoides y terpenos podría también ser incluida (de manera opcional más que obligatoria) con criterios para dicho etiquetado establecidos por las autoridades regulatorias.

#### CONSUMIR PREFERENTEMENTE ANTES DE/FECHAS

- Si bien esto es una prioridad sobre todo en los comestibles (para los cuales aplican las normas estándar que rigen los alimentos), estos deberían figurar en todos los productos de cannabis, puesto que pueden degradarse con el tiempo.

- La fecha de empaque del producto, y la información sobre su conservación.

### Información respecto a la salud/reducción de riesgos/daños

#### EFFECTOS CLAVE Y EFFECTOS SECUNDARIOS

- Efectos esperados y posibles efectos secundarios.
- Efectos de diferentes dosis y de diferentes formas de administración.
- Posibles efectos diferentes en diferentes individuos (por ejemplo, dependiendo de la edad, la experiencia de consumo o la masa corporal).

#### RIESGOS GENERALES

- Dependencia
- Problemas respiratorios
- Problemas de salud mental
- Problemas ligados a la motivación
- Riesgos específicos para personas con condiciones preexistentes

#### RIESGOS SECUNDARIOS

- Riesgos para el manejo de automóviles, de maquinaria y efectos sobre la capacidad en el trabajo
- Riesgos específicos para personas embarazadas
- Riesgos de intoxicación infantil por ingestión accidental

#### REDUCCIÓN DE RIESGOS: CÓMO MINIMIZAR LOS RIESGOS

- Formas más seguras de consumo
- Productos y preparaciones más seguros
- Cómo moderar el consumo
- Problemas de interacción con otras drogas

#### CONTRAINDICACIONES

- Riesgos de consumo junto con otras drogas no medicinales o con medicamentos prescritos o no prescritos.

#### DÓNDE ENCONTRAR AYUDA Y CONSEJOS

- Enlaces/datos para acceder a proveedores relevantes de servicios.

## g Vendedores

### Desafíos

- Asegurar las necesidades regulatorias de los vendedores refuerza los objetivos de la política de legalización
- Asegurar una distribución justa de las licencias de venta, y promover el acceso para las comunidades afectadas desproporcionadamente
- Asegurar que se implementen controles para ayudar a prevenir que las prioridades de los vendedores socaven las funciones claves del régimen regulatorio, incluyendo el control de acceso a compradores, el acceso a la información detallada respecto a la salud, y la minimización de los daños sociales y sanitarios
- Asegurar que se implemente adecuadamente la regulación de los vendedores
- Asegurar que el personal esté capacitado
- Asegurar controles eficientes, incluyendo controles de acceso de acuerdo con la edad para las ventas en línea

### Análisis

- Las políticas de licencias permiten que los reguladores tengan el control sobre quiénes son vendedores, permitiendo así perseguir los objetivos de equidad social
- La implementación de los principios de equidad social en la legislación inicial puede obligar a las autoridades regulatorias a perseguir los objetivos que facilitan un mercado justo
- El sistema de licencias puede no ser el único obstáculo para las comunidades afectadas desproporcionadamente que tratan de entrar al mercado; los programas de equidad social pueden ayudar a promover el acceso al mercado al brindar capacitación y oportunidades de aprendizaje
- Los riesgos de captura corporativa se pueden mitigar mediante la implementación de límites de licencias por solicitante, y promoviendo el acceso de los comercios más pequeños
- Se puede requerir que los vendedores implementen y apliquen restricciones respecto a la edad, la intoxicación y otros criterios

- Los vendedores en puntos de venta únicamente al por menor pueden ser un método clave para educar a los consumidores acerca de los riesgos de los diferentes productos, la minimización de daños, el consumo responsable, y dónde pueden acudir para obtener más información
- Los vendedores que trabajan en sitios que permiten el consumo in situ tienen responsabilidades adicionales que requieren de una capacitación complementaria para tratar con clientes que necesiten cuidados o vigilancia
- La experiencia con el tabaco, y particularmente con el alcohol demuestra que las presiones comerciales pueden empujar a los vendedores a cumplir de manera voluntaria con sus responsabilidades, de manera que la implementación adecuada es crucial
- Para la venta en línea, la información sobre el producto y la reducción de los riesgos puede figurar en la página, pero la implementación de controles de edad puede ser más difícil debido a la falta de contacto presencial

### Recomendaciones

- Las políticas de licencia deberían buscar la promoción del acceso al mercado para las comunidades afectadas desproporcionadamente y para comercios más pequeños con el fin de evitar la captura corporativa y asegurar un espacio mercantil diverso
- Los objetivos de equidad social deben de estar integrados en la legislación inicial
- Deben desarrollarse programas de equidad social de amplio alcance para brindar capacitación y oportunidades de aprendizaje, así como la asistencia técnica a los individuos de las comunidades afectadas desproporcionadamente
- Los resultados que vayan en contra de los objetivos de equidad social deben ser monitoreados y evaluados de manera proactiva
- Las necesidades básicas de capacitación, las cuales cubren el consumo del cannabis y su impacto sobre la salud, cómo tratar con los clientes, así como los requisitos regulatorios y cómo aplicarlos, deben ser obligatorios y requeridos para todos los vendedores, con

requisitos adicionales para aquellos vendedores que permitan el consumo in situ

- Los requisitos de los vendedores deben ser adecuadamente implementados para asegurar su cumplimiento
- La incapacidad de cumplir con los requisitos de venta deben ser tratados mediante una jerarquía de penalización que incluya multas y el retiro de la licencia
- Los elementos clave del control de la edad para compras en línea deben incluir: identificación y verificación de la edad del comprador, así como la entrega al individuo nombrado con firma

Los principios de la regulación de los vendedores se despliegan en dos partes: primero, regular quién tiene la autorización de vender cannabis. Esto permite que las políticas promuevan la justicia social y los objetivos de equidad, y previene la captura corporativa. En segundo lugar, la regulación puede controlar qué pueden o no pueden hacer los vendedores autorizados. Los vendedores, ya sea en línea o en locales, son el primer punto de contacto para el público con cualquier mercado regulado de cannabis. Ellos son, por ende, quienes vigilan el acceso al cannabis, por lo cual deben ser sujetos a una política, a leyes y a capacitaciones que ayuden a asegurar que el cannabis esté disponible de la manera más segura y responsable posible.

Por esta razón, el tema de la regulación de vendedores en este capítulo se divide en dos partes: “promover el acceso al mercado” y “requisitos de los vendedores”.

---

### Promover el acceso al mercado

---

Las dinámicas de la prohibición del cannabis han sido diferentes en los diversos lugares del mundo, pero en todos los casos hay comunidades marginadas e individuos afectados de manera desproporcionada por la aplicación de la ley. Con el desarrollo de los mercados no medicinales de cannabis en todo EE.UU., uno de los temas claves por desarrollar ha sido el papel de los programas de

equidad social y las políticas equitativas de concesión de licencias. “Las políticas equitativas de concesión de licencias”, tal como lo definimos aquí, se refiere a políticas que buscan promover el acceso al mercado para las comunidades afectadas o marginadas. Muchos estados han buscado reconocer los daños desproporcionados que implicó la prohibición del cannabis, los cuales afectan principalmente a las comunidades afro y a las personas de ascendencia Latinoamericana, a través de medidas que facilitan el acceso al mercado para estas comunidades, las cuales son de naturaleza reparadora. Hasta ahora, el impacto de estas medidas ha sido limitado,<sup>1</sup> pero se sigue desarrollando la práctica y está claro que se está avanzando en uno de los problemas claves de la política de legalización. Los requisitos de licencia en algunas provincias y territorios canadienses han buscado asimismo promover los intereses de las comunidades indígenas, a pesar de que los “programas de equidad social” al estilo de los que existen en EE.UU. no han sido todavía bien desarrollados y tanto las comunidades afro como los pueblos indígenas siguen estando subrepresentados en la incipiente industria del cannabis.<sup>2</sup>

El cannabis legal es una industria potencialmente lucrativa, tanto en términos de ganancias corporativas como de recaudación de impuestos, y existe la oportunidad, diríamos incluso la responsabilidad moral, de tomar medidas proactivas para asegurar que estos beneficios sean ampliamente distribuidos, y para que la regulación no consista en simplemente recrear las desigualdades de la prohibición. Un elemento clave de los programas de equidad social en EE.UU. ha sido el desarrollo de esquemas que promuevan el acceso al mercado de las comunidades desproporcionadamente afectadas por la prohibición, por ahora principalmente al nivel de la venta al por menor. El objetivo de estos esquemas es asegurar que estas comunidades participen en los beneficios que implica la venta de cannabis, en vez de que estos se vean acumulados por individuos

<sup>1</sup> Lekhtman, A. (2020) San Francisco's Cannabis Equity Program Hits Milestone but Still Falling Short, *Filter* 20 de octubre. <https://filtermag.org/san-franciscos-cannabis-equity-program/>

<sup>2</sup> Maghsoudi, N. et al (2020) How Diverse is Canada's Legal Cannabis Industry? Examining Race and Gender of its Executives and Directors, Centre on Drug Policy Evaluation. <https://cdpe.org/publication/how-diverse-is-canadas-legal-cannabis-industry-examining-race-and-gender-of-its-executives-and-directors/>

que experimentaron pocos, sino es que ninguno, de los efectos de la prohibición, pero se encuentran ahora en la posición privilegiada de poder explotar nuevos mercados legales y recaudar la mayor parte de los beneficios.

También es cierto que la regulación no debería solamente buscar desplazar los mercados ilegales, sino que, donde sea posible y relevante, los absorba. Muchas veces son las comunidades marginadas las que han recurrido a la venta de cannabis como una fuente importante de ganancia, lo cual refleja desigualdades sociales más profundas en la sociedad. Sin embargo, las tendencias de los nuevos mercados de cannabis indican el riesgo de que no sean estas mismas comunidades las que se beneficien de la distribución legal.<sup>3</sup> Sin acciones regulatorias positivas desde un principio, las fuerzas de mercado que no tienen simpatía inherente por la justicia social tendrán el control, y aquellos que experimentaron discriminación y criminalización bajo la prohibición se hallarán excluidos del mercado regulado.

Asimismo, la regulación debe prevenir los riesgos de captura corporativa (delineados con más detalle en la **Sección 3b**). Los pequeños comercios, los cuales generalmente son candidatos a programas de equidad social, pueden hallar dificultades para ganar tierra firme en los nuevos mercados y competir contra las economías de gran escala, el conocimiento del mercado, y los recursos financieros y de cabildeo que poseen los actores corporativos establecidos. Por ello, la promoción del acceso para comercios más pequeños es deseable no solamente desde un punto de vista de equidad y de justicia social, sino para asegurar un espacio mercantil diverso y reducir el poder de presión de los corporativos consolidados. Estos principios son igualmente válidos a lo largo de la cadena de suministro, incluso al nivel de la producción, en donde desgraciadamente ya se perciben patrones de captura corporativa problemática en algunas industrias de producción de cannabis, notablemente en Canadá. Si bien las recomendaciones que hacemos aquí respecto a la promoción de la equidad social se discuten en el

contexto de los vendedores, también son válidas en un sentido más general, y deben de proveer principios y medidas aplicables a lo largo de la cadena de suministro.

#### Determinar el impacto desproporcionado<sup>4</sup>

Donde los estados de EE.UU. han buscado implementar medidas de equidad social en su legalización, tienen que decidir primero cuáles son las comunidades o los individuos que deberían beneficiarse de estas medidas, es decir quiénes han sido afectados de manera desproporcionada por las anteriores leyes de represión y penalización del cannabis. Esto presenta una complicación adicional porque, en EE.UU., puede resultar inconstitucional definir esto refiriendo directamente a la raza de una persona o recurriendo a un sistema de cuotas. En Ohio, un intento de implementación de cuotas basado en la raza para el cannabis medicinal fue rechazado por los jueces a finales de 2019.<sup>5</sup> Por ello, quienes diseñan los programas de equidad social han brindado definiciones complejas de lo que es el “*impacto desproporcionado*”, el cual presenta una serie de criterios variables.

Una de las maneras en las que se puede definir a los individuos desproporcionadamente afectados es identificando quiénes han sido arrestados como consecuencia directa de la aplicación de anteriores leyes de cannabis. Por ejemplo, en Illinois, los candidatos a los criterios de equidad social incluyen comercios mayormente en manos de individuos previamente arrestados por delitos que ahora pueden ser eliminados, o quienes tienen un pariente cercano cuya condena puede ser eliminada (esto se explica con más detalle en la **Sección 3a**). Los comercios en los cuales el 51% de los empleados de tiempo completo tienen antecedentes penales relacionados con cannabis califican asimismo para las medidas de equidad social, sin embargo, esto significa que un comercio no puede ser la propiedad o ser gestionado por individuos que no fueron desproporcionadamente afectados por la criminalización. Además, los comercios solo deben corresponder a estos criterios el día que se haga la solicitud para entrar en los criterios de equidad social, de manera que no hay nada que impida una subsecuente reducción de la proporción del equipo que ha sido afectada de manera desproporcionada.<sup>6</sup> Esto implica importantes

<sup>4</sup> Adaptado y modificado de Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis Regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/publications/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us>

<sup>5</sup> Borchardt, J. (2019), Ohio medical marijuana: Minority quota for dispensary licenses struck down, *Cincinnati.com* 15 de diciembre. <https://eu.cincinnati.com/story/news/2019/11/07/ohio-medical-marijuana-minority-quota-dispensary-licenses-struck-down/2521347001/>

<sup>6</sup> Para que un comercio corresponda con base a este criterio de el 51% de los empleados, debe contar con al menos diez empleados de tiempo completo (puede incluir el responsable). Otra forma de clasificar a los programas de equidad social es a través de la residencia en “un área desproporcionadamente afectada” (ya sea por el 51% de los empleados o el 51% de los dueños). Véase Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438, Section 1-10, Definitions, p.14. <http://www.ilga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf>; Illinois Department of Agriculture (Sin fecha) Adult Use Cannabis Social Equity Applicant FAQ. <https://www2.illinois.gov/sites/agr/Plants/Pages/Social-Equity-Applicant-FAQ.aspx>

<sup>3</sup> Véase la nota anterior

preguntas acerca de cómo se puede garantizar la correcta implementación de los objetivos de equidad.

La mayoría de los estados que adoptan medidas de equidad social aplican una definición relativamente amplia del impacto desproporcionado. La residencia (generalmente por cinco de los diez años anteriores) en un “*área desproporcionadamente afectada*” es el requisito más común para acceder a las medidas de equidad social.<sup>7</sup> Esto es importante, ya que el impacto desproporcionado no necesariamente significa detención o condena, sino, por ejemplo, el ser sujeto a medidas policíacas de cateo, las cuales obedecen de manera significativa a prejuicios raciales y geográficos. Asimismo, en parte como resultado de la implementación de la ley de drogas, las relaciones entre las fuerzas de seguridad y muchas comunidades se han deteriorado. Sin embargo, la implementación de estrategias orientadas hacia la comunidad no impide reconocer que ciertos individuos puedan corresponder a los criterios debido al impacto a sus personas, aunque no sean miembros de alguna comunidad en específico. En San Francisco, por ejemplo, los individuos deben cumplir tres de las seis condiciones de equidad: los ingresos por hogar en el área deben estar por debajo del 80% promedio; debe haber existido un arresto relacionado con cannabis; algún pariente debe haber sido arrestado en condiciones relacionadas con el cannabis; haber perdido la vivienda desde 1995 por desahucio, ejecución hipotecaria o cancelación de la subvención; debe de haber ido a la escuela en el área durante cinco años; debe de haber vivido al menos 5 años en un área en la que por lo menos el 17% de los hogares contaban con “*recursos iguales a o por debajo del nivel de pobreza federal*”.<sup>8</sup>

En Massachusetts se determina el impacto desproporcionado mediante la investigación (encargada por la Massachusetts Cannabis Control Commission) sobre el impacto de las detenciones por droga en las comunidades locales. Los impactos se clasificaron, y se asignó una puntuación a las comunidades de acuerdo con los indicadores, incluyendo las cifras de detenciones por cannabis, los medidores de pobreza y las tasas de desempleo. Esta puntuación se utilizó para seleccionar áreas que correspondían a los requisitos de los programas de equidad social.<sup>9</sup> En Illinois, el proyecto de Ley 1438 provee parámetros detallados mediante

los cuales se pueden medir los ingresos bajos en un área determinada. Un “*área desproporcionadamente afectada*” se define como un área que presenta un nivel de pobreza de por lo menos 20%; el 75% o más de los niños participan al programa federal de almuerzo gratuito; al menos 20% de los hogares reciben asistencia del “*Supplemental Nutrition Assistance Program*”; o un promedio de tasa de desempleo mayor al 120% promedio nacional. Además de cumplir con al menos uno de estos criterios, el área debe también presentar “*altas tasas de detenciones, condenas y encarcelamientos*” relacionados con el cannabis.<sup>10</sup> No se provee mayor definición de lo que son las “*altas tasas*”, lo cual indica que sigue habiendo cierta ambigüedad acerca de cómo se define un área desproporcionadamente afectada.

Algunos estados no recurren directamente a los efectos históricos de la aplicación de las leyes sobre el cannabis a la hora de determinar el impacto desproporcionado. Colorado, por ejemplo, simplemente requiere que los individuos hayan vivido en “*áreas de bajo ingreso*” tal y como las define el Office of Economic Development, por lo menos durante cinco de los últimos diez años.<sup>11</sup> Aunque las áreas de bajo ingreso posiblemente hayan sido también afectadas de manera desproporcionada por las leyes anti-cannabis, la correlación no es inevitable, razón por la cual, en comparación, Illinois requiere tanto bajos ingresos como altas tasas de detenciones. El tipo de investigación llevado a cabo en Massachusetts es un buen criterio para entender de qué manera las comunidades se han visto afectadas por las anteriores leyes sobre el cannabis. En el futuro se deben adoptar estrategias sistemáticas similares en las jurisdicciones en vías de legalización con el fin de acatar lo más posible las medidas de equidad social

Una vez que se encuentran identificados los grupos para los cuales las regulaciones deberían de buscar mayor acceso al mercado, la cuestión siguiente es cuáles son las medidas que pueden tomarse para brindarles este acceso. La entrada a la industria presenta varias barreras, las cuales pueden ser relativamente fáciles de superar para entidades corporativas más grandes, pero que para pequeños comercios o candidatos a la equidad representan obstáculos importantes. Las barreras pueden ser de tipo regulatorio, financiero o técnico. En cada caso hay diversas medidas que se pueden implementar para ayudar a reducir las barreras y promover

7 E.g., Véase Guidance from Massachusetts and Illinois: Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Sin fecha) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://www2.illinois.gov/dceo/Pages/CannabisEquity.aspx>; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sin fecha) Guidance for Identifying Areas of Disproportionate Impact. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL-DRAFT-Areas-of-Disproportionate-Impact-1.pdf>

8 San Francisco Office of Cannabis (Sin fecha) Equity Applicant: Equity Conditions. <https://officeofcannabis.sfgov.org/equity/applicant>

9 Gettman, J.B. (2017) The Impact of Drug and Marijuana Arrests on Local Communities. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2017/12/Impact-of-Drug-and-Marijuana-Arrests-on-Local-Communities-in-Massachusetts.pdf>. Véase también Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sin fecha) Guidance for Identifying Areas of Disproportionate Impact. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL-DRAFT-Areas-of-Disproportionate-Impact-1.pdf>

10 Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438, Section 1-10, Definitions, pp.9-10. <http://www.ilga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf>.

11 Mitchell, T. (2019) Colorado Reviews New Social Equity Marijuana Business Licenses, *Westworld* 16 de septiembre. <https://www.westword.com/marijuana/colorado-setting-aside-marijuana-business-licenses-for-social-equity-11483633>

el acceso a la industria. En términos generales, estas se pueden dividir como sigue:

- **Políticas equitativas de licencias:** cierto número de licencias, o la totalidad de una clasificación específica de licencias pueden ser asignadas a un grupo en específico. En el caso de los comercios más pequeños, límites al número de licencias por solicitante pueden ayudar a promover el acceso. Las solicitudes pueden también dar puntuaciones a los solicitantes basadas en criterios de diversidad o algún otro estatuto como solicitante de equidad.
- **Eliminar las barreras regulatorias:** algunos requisitos de licencia o regulatorios pueden ser más difíciles de obtener para los pequeños negocios, debido a los costos, su capacidad o su experiencia. Es posible que estos requisitos se apliquen con buena intención, o que sean mecanismos importantes para la protección de la salud pública o para asegurar otros objetivos regulatorios legítimos, pero pueden representar obstáculos para alcanzar los objetivos de equidad social. Por esta razón los reguladores deben evaluar, vigilar y sopesar cuidadosamente el impacto de los requisitos regulatorios sobre el acceso al mercado de manera que se equilibre con los objetivos clave.
- **Apoyos económicos:** los costos regulatorios (principalmente los derechos de licencia) pueden ya sea reducirse o eliminarse con base en el estatuto de solicitante a los programas de equidad, y se pueden otorgar apoyos financieros como préstamos sin intereses a los comercios para apoyar los costos de establecimiento.
- **Capacitación y asistencia técnica:** se pueden introducir esquemas para proveer asistencia técnica y capacitación con el fin de asegurar que los individuos sean capaces de desempeñarse de la mejor manera en nuevos contextos comerciales. Estos pueden proveerse tanto a quienes buscan empleo fijo en la industria como a quienes buscan establecer un negocio.

Vale la pena aclarar que estas medidas pueden aplicarse igualmente, y son igual de importantes, al nivel de la producción de la industria.

Posiblemente existen barreras técnicas y regulatorias más grandes en la producción y la preparación de los productos de cannabis de acuerdo con estándares regulatorios certificados, de manera que se requieren diferentes formas de apoyo.

Quizás un reto mayor sea el de aplicar este marco desde un contexto de licencias privadas (como existe en EE.UU.) hacia un modelo en los cuales los elementos del mercado se encuentren únicamente en manos del Estado. En un modelo Borland (véase la [Sección 1](#)) con mayor control gubernamental, parecido al que se aplica en Uruguay, el acceso para los actores privados se permite al nivel de la producción y la venta al público, lo cual significa que los esquemas de equidad tal y como se han desarrollado en EE.UU. podrían en teoría implementarse hasta cierto punto. Sin embargo, en provincias canadienses como Nueva Escocia y Quebec, donde sólo se permiten tiendas de venta al por menor gestionadas por el gobierno, no hay espacio para que los comercios privados actúen como vendedores, lo cual impide la participación al mercado de venta al por menor de los pequeños comercios o candidatos a programas de equidad. Por supuesto, estos candidatos pueden buscar empleo en estas tiendas gestionadas por el gobierno, incluso como gerentes, y se pueden implementar políticas de empleo equitativas para asegurar la representación de las comunidades más afectadas. Pero gran parte del poder detrás de los programas de equidad social en EE.UU. ha sido la oportunidad de *ser dueños* y obtener ganancias de un comercio de cannabis, lo cual es claramente imposible dentro de estos modelos regulatorios. En provincias como Columbia Británica, en las cuales son permitidas tanto tiendas del gobierno como tiendas privadas, hay espacio para que exista una mezcla de ambos modelos. Pero se requiere reflexionar más acerca de cómo se pueden facilitar los objetivos de equidad social ahí donde el único dueño es el Estado. Una posibilidad es el modelo tipo “*franquicias*”, en el cual el gobierno es dueño de las tiendas y controla el capital y el lugar pero subcontrata la gestión cotidiana de un cierto número de tiendas a los solicitantes a la equidad social. Este modelo puede incluso reducir muchas de las barreras que encuentran hoy los solicitantes a la equidad social para establecer un negocio (véase [más adelante](#)).

## Políticas equitativas de licencias

Los reguladores determinan la cantidad de licencias disponibles, así como los criterios para otorgarlas. Estos son importantes para influenciar la estructura del mercado y promover un espacio mercantil diverso. Por ejemplo, en Nevada, la diversidad de los negocios se clasifica y se les otorga una puntuación cuando se evalúan las solicitudes de licencia,<sup>12</sup> mientras que en Illinois hasta una quinta parte de puntos en el sistema de puntuación de las solicitudes para venta al público están disponibles para “*estatuto de solicitante a equidad social*”.<sup>13</sup> Con esto los reguladores tienen la oportunidad de emparejar un poco el terreno y establecer equidad y diversidad como consideraciones importantes para las licencias. Sin embargo, cuando la “*equidad social*” es solamente un criterio de evaluación en un sistema de puntaje puede ser superado por otros factores. En Nevada, por ejemplo, se requiere que los reguladores den un puntaje a los individuos según hayan o no tenido un comercio antes.<sup>14</sup> Las personas provenientes de áreas muy afectadas, o incluso individuos previamente condenados por delitos de cannabis tendrán menos probabilidades de haber tenido un negocio antes. Una estrategia alternativa es la de otorgar licencias a través de un sistema de lotería, lo cual significa que los solicitantes de equidad no serán discriminados con base en su previa experiencia en el comercio (aunque de igual manera su solicitud no será favorecida por su estatus de solicitante a equidad). No obstante, esto puede llevar a otros desafío regulatorios, como se ha visto en Ontario, en donde la posibilidad de distribuir las licencias mediante un sistema de lotería obstaculizó la posibilidad de priorizar las licencias para los solicitantes que demostraron los modelos de negocios más fiables y robustos.<sup>15</sup> Como se señala más adelante, se trata de encontrar el

equilibrio entre las necesidades de un proceso de autorizaciones que por necesidad discrimina de acuerdo con ciertos criterios y las necesidades de los objetivos de equidad social para emparejar el terreno de manera que haya apoyo para los individuos o las comunidades desproporcionadamente afectadas.

Se puede dar un paso más respecto a los “*puntos*” de equidad social al establecer una revisión de prioridad de las solicitudes de licencia para los solicitantes que corresponden a los programas de equidad, como se ha hecho en Massachusetts.<sup>16</sup> Para sus tipos de concesión de licencia, introducidos en 2020, Massachusetts bloqueó un periodo de dos años durante los cuales se considerarían solamente las solicitudes de los candidatos de equidad.<sup>17</sup> Claramente, esquemas como este proveen un mecanismo poderoso para que los comercios de equidad se establezcan en el mercado, pero podría también crear tensiones con otros actores comerciales. Un esquema similar fue implementado en la municipalidad de Cambridge en Massachusetts, donde se introdujo un periodo inicial de dos años durante los cuales sólo se concederían licencias a solicitantes por razones de “*empoderamiento económico*”. No obstante, esto fue cuestionado legalmente por un solicitante que deseaba expandir sus ventas no medicinales en el municipio, y a quien efectivamente se le había respondido que debía esperar. Aunque la impugnación tuvo éxito en un primer momento, posteriormente fue anulada en un tribunal de apelación en abril de 2020.<sup>18</sup>

Los esquemas de equidad social pueden, también, dejar la responsabilidad de la facilitación de la diversidad en manos de los comercios. La Agencia de Regulación de la Marihuana de Michigan exige que los solicitantes sometan un plan de equidad social que detalle su “*estrategia para promover y alentar la participación en la industria de la marihuana de las personas que provienen de*

12 Gobierno de Nevada (Sin fecha) Formato de solicitud de licencia, ejemplo disponible: [https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20\(Identified\).pdf](https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20(Identified).pdf).

13 Illinois Department of Financial and Professional Regulation (Sin fecha) Información de solicitud de licencia. <https://www.idfpr.com/FAQ/AUC/FAQ%20-%20Adult%20use%20license%20for%20new%20dispensing%20organizations.pdf>; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Sin fecha) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://www2.illinois.gov/dceo/Pages/CannabisEquity.aspx>

14 Gobierno de Nevada (Sin fecha) Formato de solicitud de licencia, ejemplo disponible: [https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20\(Identified\).pdf](https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnv.gov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20(Identified).pdf)

15 Slade, H. (2020) Capturing the market, Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p.14. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

16 Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sin fecha) Guidance for Equity Provisions. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL-Social-Provisions-Guidance-1PGR-1.pdf>

17 Hanson, M. (2020) Massachusetts marijuana delivery license applications on track to launch in May, reserved for economic empowerment and social equity applicants, Mass Live 7/5/20. <https://www.masslive.com/marijuana/2020/05/massachusetts-marijuana-delivery-license-applications-on-track-to-launch-in-may-reserved-for-economic-empowerment-and-social-equity-applicants.html>

18 Levy, M. (2020) Appeals court judge smacks down an injunction, good news for city's favoring of small pot sellers, *Cambridge Day* 24 de abril. <http://www.cambridgeday.com/2020/04/24/appeals-court-judge-smacks-down-an-injunction-good-news-for-citys-favoring-of-small-pot-sellers/>

comunidades que han sido desproporcionadamente afectadas por la prohibición y la criminalización de la marihuana y tener un impacto positivo sobre estas comunidades”.<sup>19</sup> No está claro, empero, qué tanto éxito tendrá este requisito en la práctica. Aunque puede mejorar la participación en la función de entrada, facilita muy poco las solicitudes de licencias en general. Ha sido señalado que los solicitantes de licencia privilegiados pueden tener los recursos para fingir los criterios del plan de equidad y acceder sin ningún compromiso verdadero a los objetivos subyacentes.

Si bien en Canadá no se han implementado “programas de equidad social” como se ha hecho en muchos estados de EE.UU., algunos territorios han buscado proteger y alentar los intereses de los pueblos indígenas a través de las políticas de las licencias.<sup>20</sup> Esto por lo general se ha hecho a través de poderes “protectores”, es decir disposiciones que conceden a los grupos indígenas el derecho a rechazar la concesión de licencias en sus tierras. En Alberta, por ejemplo, las licencias para la venta al público no pueden otorgarse en las Reservas Indígenas a menos que el consejo de la banda haya dado su aprobación, o sobre las tierras Metis sin la aprobación del consejo del asentamiento.<sup>21</sup> En Columbia Británica, las naciones indígenas deben recomendar primero a la Subdivisión de Regulación de Licores y Cannabis que se expida una licencia de venta de cannabis al por menor antes de que la Subdivisión pueda considerar la posibilidad de expedir dicha licencia en una zona indígena. Esto no significa que la Subdivisión esté obligada a otorgar la licencia para venta al público en sus tierras, pero sí impide que se establezcan tiendas indeseadas.<sup>22</sup> Del mismo modo, en Saskatchewan, las “bandas

indígenas” pueden prohibir legalmente las tiendas minoristas en una reserva.<sup>23</sup> Inversamente, en Ontario se dio un paso adelante: la legislación de Ontario aclara que los grupos indígenas pueden solicitar que no se establezcan tiendas de venta al por menor en las reservas<sup>24</sup> (un poder protector), sin embargo, la provincia también buscó facilitar la participación indígena en el mercado a través de medios positivos al poner a su disposición 26 licencias de venta al público para las Reservas de las Naciones Primeras en un momento en el que había un número limitado de licencias disponibles.<sup>25</sup>

Las limitaciones en el número de licencias disponibles por solicitante también pueden ser una forma eficiente de impedir que los negocios más grandes dominen el mercado y de mitigar los riesgos de captura corporativa (inversamente, limitar el número de licencias disponibles en total puede obstaculizar los esfuerzos de equidad social).<sup>26</sup> En Alberta, Canadá, por ejemplo, los individuos o “grupos de personas” tienen prohibido obtener más del 15% de las licencias disponibles en un momento dado.<sup>27</sup> En los estados de Washington y en Massachusetts en EE.UU., los vendedores al por menor pueden tener un máximo de tres licencias.<sup>28</sup> Inevitablemente los negocios buscarán evadir estas normas comprando otras empresas o usando subsidiarios para que soliciten licencias, lo cual requiere de mucha atención por parte de los reguladores para controlar y vigilar los intereses financieros de las grandes empresas. Sin embargo, la restricción del número de licencias por solicitante es una importante política de base para garantizar un espacio de mercado más diverso.

19 Government of Michigan (2019) Michigan’s Marijuana Regulatory Agency Releases Emergency Rules. <https://www.michigan.gov/marijuana/0,9306,7-386-89871-501189--,00.html>

20 En este contexto, “pueblos indígenas” es una apelación colectiva para los pueblos de Norteamérica y sus descendientes. El gobierno de Canadá estipula que “La constitución canadiense reconoce tres grupos de pueblos aborígenes: Indios (más comúnmente llamados Naciones Primeras (First Nations)), Inuit y Métis” La legislación provincial usa diferentes terminologías para referirse a grupos específicos, y en esta sección se retiene la terminología utilizada en la legislación provincial. Véase Gobierno de Canadá (Sin fecha) Indigenous peoples and communities. <https://www.rcaanc-cimnac.gc.ca/eng/1100100013785/1529102490303>

21 Provincia de Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(2). [http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders\\_in\\_Council/2018/218/2018\\_027.pdf](http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf)

22 Provincia de Columbia Británica (Sin fecha) Cannabis Retail Store Licence. <https://justice.gov.bc.ca/lcrlb/policy-document/cannabis-re-%20tail-licence>; British Columbia (2018). Cannabis Control and Licensing Act. s33(1). <http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029>

23 Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s3-16. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-sas-katchewan>

24 Government of Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, S.O. 2018, c.12, Sched. 2, s43(1). <https://www.ontario.ca/laws/statute/18c12>.

25 Alcohol and Gaming Commission of Ontario (2019) Stores on First Nations Reserves. <https://www.agco.ca/cannabis/stores-first-nations-reserves>

26 Joint Legislative Audit and Review Commission (2020) Report to the Governor and the General Assembly of Virginia: Key Considerations for Marijuana Legalization, Commonwealth of Virginia, p.75. <http://jlarc.virginia.gov/pdfs/reports/Rpt542.pdf>

27 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s106. [http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders\\_in\\_Council/2018/218/2018\\_027.pdf](http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf)

28 Washington State Liquor and Cannabis Board (Sin fecha) Frequently Asked Questions about the Marijuana Rules. <https://lcb.wa.gov/mj2015/faqs-rules>; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sin fecha) Guidance on Types of Marijuana Establishment Licenses. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/Guidance-License-Types.pdf>

## Eliminar las barreras regulatorias

Sin embargo, las políticas equitativas para el otorgamiento de las licencias no facilitarán el acceso de los pequeños negocios por sí solas; si se mantienen las barreras financieras o técnicas, o si los otros requisitos regulatorios son todavía demasiado elevados, seguirán hallando dificultades para establecerse. La promoción del acceso al mercado requiere entonces el uso de toda la gama de poderes disponibles por parte de los reguladores. Como fue delineado en el primer capítulo de este libro, la promoción de la justicia social y la equidad debe ser un objetivo clave de la política de cannabis. Puede haber ocasiones, no obstante, en las cuales las medidas regulatorias enfocadas en la promoción de otros objetivos clave puede afectar de manera directa o indirecta los objetivos de equidad. Hallar un equilibrio en estos objetivos claves es primordial, y requiere análisis, monitoreo y evaluación proactiva de los impactos de las políticas a la luz de indicadores sólidos para cada uno de los objetivos clave. Este enfoque global sobre la medición del rendimiento reconoce que los objetivos a veces entran en conflicto, lo que requiere compromisos y compensaciones entre las diferentes partes interesadas.

Otras posibles barreras regulatorias pueden ser: el requisito de tener un espacio propio antes de que se pueda conceder la licencia; exigir a los solicitantes que demuestren un nivel mínimo de activos financieros; y exigir que los solicitantes tengan planes detallados de las operaciones y la seguridad.<sup>29</sup> Si bien podría argumentarse que son justificables (particularmente en la etapa inicial del desarrollo de un nuevo mercado, cuando los reguladores están negociando un territorio nuevo e inexplorado bajo la mirada atenta del público y del sistema político), muchas de estas barreras regulatorias serán más fáciles de superar para las empresas más grandes y mejor establecidas, lo cual significa que estos requisitos son indirectamente discriminatorios contra los actores más pequeños del mercado y aquellos que acaban de llegar. Requerir que los solicitantes de licencias tengan experiencia previa específica

en la venta al por menor es un ejemplo de cómo estas prácticas regulatorias pueden ser formalizadas en estructuras regulatorias. Deben de considerarse requisitos menos restrictivos para los negocios pequeños, o posibilidades para que estas barreras puedan negociarse más fácilmente en los casos en los que otros objetivos regulatorios no estén comprometidos de manera significativa.

Nuevamente, todo esto es un ejercicio de equilibrio para las jurisdicciones individuales con base en la información que tienen disponible. No hay una respuesta correcta o incorrecta, ni hay una lista de requisitos regulatorios potencialmente discriminatorios; todos los requisitos pueden ser indirectamente y hasta cierto punto discriminantes para los pequeños negocios, y la solución claramente no está en eliminar todos los requisitos. Al contrario, esto debe de considerarse como un aspecto importante para la medición de resultados, asegurando así que las políticas se evalúen con respecto a todos sus objetivos clave, no solamente el objetivo que se supone que persiguen.

## Apoyos económicos

Las barreras económicas representan un importante desafío a la hora de establecer un negocio. Estas incluyen gastos prácticos, como adquirir el inventario, asegurar el inmobiliario, emplear un equipo e implementar operaciones, pero también pueden derivar de costos regulatorios asociados con la obtención o renovación de la licencia. Si no se toman medidas para apoyar a las pequeñas empresas, incluyendo a los solicitantes que corresponden a los programas de equidad, el mercado al por menor se hallará probablemente saturado de negocios más grandes que cuentan con los recursos económicos para absorber estos costos iniciales.

Las instancias regulatorias tienen la posibilidad de reducir estas barreras a través de varias medidas de apoyo. Respecto a los costos de regulación, se pueden suprimir algunos o todos los costos de licencia para ciertos solicitantes. En Illinois, por ejemplo, se otorgan reducciones de los derechos de licencia de hasta el 50% en las áreas

<sup>29</sup> Joint Legislative Audit and Review Commission (2020) Report to the Governor and the General Assembly of Virginia: Key Considerations for Marijuana Legalization, Commonwealth of Virginia, p.76. <http://jlarc.virginia.gov/pdfs/reports/Rpt542.pdf>

desproporcionadamente afectadas,<sup>30</sup> y la Marihuana Regulatory Agency de Michigan redujo estos costos hasta por el 60% en estas áreas.<sup>31</sup> También se han tomado decisiones a nivel municipal: en Portland, Oregon, se implementó un esquema que permite que los pequeños negocios reciban reducciones de los costos cuando ya sea el 25% de sus dueños o el 20% de su equipo han tenido alguna condena por cannabis.<sup>32</sup> La eliminación total de estos costos es posible en algunos otros municipios de EE.UU.<sup>33</sup>

Los altos costos de establecimiento para los nuevos negocios muchas veces pueden consolidarse a través de préstamos al emprendimiento. Sin embargo, en EE.UU., esto se ha visto complicado por el hecho que el cannabis sigue siendo ilegal a nivel federal, por lo que muchas veces los negocios tienen prohibido acceder a préstamos bancarios. Esta ausencia de servicios bancarios ha sido descrita como *“un impedimento efectivo que afecta a casi todos menos a los acaudalados y bien conectados, ya que veta la posibilidad de entrar y de obtener ganancias de la industria con mayor crecimiento en el país”*.<sup>34</sup> Illinois ha buscado mitigar este problema mediante un esquema de préstamos con bajo interés en las áreas desproporcionadamente afectadas, con un total de \$30 millones en apoyos,<sup>35</sup> sin embargo en la mayoría de los otros estados

no están disponibles estas medidas. Si bien la ausencia de servicios bancarios puede ser un problema propio de las jurisdicciones legalizadoras de EE.UU., señala la importancia del acceso al capital para hacer frente a los costos iniciales. Los negocios más pequeños son quienes tienen más probabilidad de recurrir a préstamos para superar las barreras económicas del inicio, y la disponibilidad de planes de bajo interés les ayuda a asegurar que puedan continuar operando a largo plazo.

---

### Capacitación y asistencia técnica

---

Puesto que la regulación de los vendedores busca promover el acceso a grupos que posiblemente no hayan tenido la oportunidad de gestionar un negocio antes, la experiencia técnica, de gestión y financiera necesaria para operar de manera eficiente puede representar una barrera significativa para la entrada al mercado. Estos retos pueden ser parcialmente superados con ayuda técnica y capacitación. En Massachusetts la Comisión de Control de Cannabis se *“encarga, de acuerdo con la ley estatal...de asegurar la participación significativa en la industria de cannabis de las comunidades desproporcionadamente afectadas por la aplicación de las anteriores leyes sobre el cannabis”*, además de *“los pequeños negocios y las empresas encabezadas por personas racializadas, mujeres, veteranos y campesinos”*.<sup>36</sup> Opera un amplio programa de equidad social enfocado a todos los niveles de la industria, es decir quienes buscan tener su propio negocio, quienes buscan empleo como gerentes y quienes buscan posiciones de entrada. Los requisitos para entrar al programa de Massachusetts son: una condena por drogas (las que sean), residencia en un área desproporcionadamente afectada durante cinco de los últimos diez años o ser la pareja o el hijo o hija de alguien con una condena en el pasado. El programa ofrece formación, asistencia técnica y tutoría,

- 
- 30** Hansen, C (2019) Illinois Lawmakers Approve Marijuana Legalization, *US News* 31 de mayo. <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2019-05-31/illinois-lawmakers-approve-marijuana-legalization>; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Sin fecha) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://www2.illinois.gov/dceo/Pages/CannabisEquity.aspx>; Gobierno de Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary. [https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary\\_of\\_HB\\_1438\\_The\\_Cannabis\\_Regulation\\_and\\_Tax\\_Act.pdf](https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf); Gobierno de Illinois (2019) House Bill 1438 Illinois Cannabis Regulation and Tax Act, Article 7: Social Equity in the Cannabis Industry. <http://illinoiscannabisinfo.com/hb1438-article/>
- 31** Gobierno de Michigan, Department of Licensing and Regulatory Affairs (2019) Michigan's Marijuana Regulatory Agency Announces Social Equity Program Expansion. [https://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-89334\\_79571\\_79784-508912--,00.html](https://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-89334_79571_79784-508912--,00.html)
- 32** The City of Portland, Oregon (2018) Social Equity Program. <https://www.portlandoregon.gov/civic/article/69847>
- 33** Véase, por ejemplo, Government of Long Beach (Sin fecha) Open an Equity Business. <http://www.longbeach.gov/citymanager/cannabis-information/cannabis-social-equity-program/open-an-equity-business/>
- 34** Krane, K. (2018) Lack of Cannabis Banking Hurts Average Small Business Owners, While Wealthy Entrepreneurs Flourish, *Forbes* 13 de junio. <https://www.forbes.com/sites/kriskrane/2018/06/13/marijuana-banking-constraints-disproportionately-harm-small-businesses/#675f41ce54ed>
- 35** Hansen, C (2019) Illinois Lawmakers Approve Marijuana Legalization, *US News* 31 de mayo. <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2019-05-31/illinois-lawmakers-approve-marijuana-legalization>; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Sin fecha) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. <https://www2.illinois.gov/dceo/Pages/CannabisEquity.aspx>; Illinois Government (2019) Adult Use Cannabis Summary. [https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary\\_of\\_HB\\_1438\\_The\\_Cannabis\\_Regulation\\_and\\_Tax\\_Act.pdf](https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf); Government of Illinois (2019) House Bill 1438 Illinois Cannabis Regulation and Tax Act, Article 7: Social Equity in the Cannabis Industry. <http://illinoiscannabisinfo.com/hb1438-article/>

- 
- 36** Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sin fecha) Guidance on Equitable Cannabis Policies for Municipalities. <https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/11/Municipal-Equity-Guidance-August-22-1.pdf>; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sin fecha) Equity Programs. <https://mass-cannabis-control.com/equityprograms-2/>

con el objetivo de reducir las barreras de entrada<sup>37</sup> y es un ejemplo destacado de cómo proporcionar un enfoque integral y significativo para promover la equidad social en el mercado del cannabis.

Asimismo, la ciudad de Los Ángeles desarrolló un programa que otorga prioridad en el proceso de licencias y apoyo para comercios a los individuos desproporcionadamente afectados.<sup>38</sup> Sin embargo, el programa ha sido fuertemente criticado por dejar a los candidatos a programas de equidad en “una lista de espera indefinida”, mientras que “menos de 20 de las 100 empresas enlistadas para recibir una licencia a través del programa parecen ser propiedad de personas negras, de acuerdo con las estimaciones de los defensores”.<sup>39</sup> Esto subraya que incluso los planes diseñados con las mejores intenciones necesitan ser implementados de manera eficaz, o se corre el riesgo de brindar muy poca asistencia. En San Francisco se implementó un esquema único en el cual “Incubadoras de Equidad” brindaban a los candidatos un espacio gratuito o asistencia técnica.<sup>40</sup> Sin embargo este programa también fue el foco de mucha crítica porque los solicitantes a la equidad tenían que esperar en promedio de 18 a 24 meses para acceder al programa, tiempo durante el cual tendrían que pagar rentas comerciales elevadas.<sup>41</sup>

---

## Requisitos de los vendedores

---

Los requisitos con los que deben cumplir los vendedores de cannabis reflejan, en su mayoría, aquellos que se aplican actualmente a los vendedores de alcohol o de tabaco, aunque la experiencia de los éxitos y los fracasos de dichas regulaciones deberían de permitir elaborar un sistema más robusto y eficaz desde un inicio. En este

sentido, los objetivos principales de los requisitos regulatorios para los vendedores son los siguientes:

- Promover la salud y el bienestar, minimizar daños a los consumidores y al público en general
- Proteger a los niños y jóvenes de los riesgos relacionados con el cannabis
- Prevenir la criminalidad, los comportamientos antisociales y el desorden público

Las medidas específicas que se deben tomar para llevar a cabo esto dependerán del tipo de punto de venta en el que el vendedor estará operando (véase **Sección 2i, Puntos de venta**). Por ejemplo, los problemas ligados al desorden público serán más comunes en lugares que permitan el consumo in situ que en los establecimientos de venta únicamente, por lo que se requerirá tomar en cuenta otros asuntos de salud y seguridad. Sin embargo, proponemos aquí una discusión acerca de los desafíos regulatorios más importantes para la venta de cannabis y las propuestas generales respecto a cómo superarlos.

La siguiente sección, sobre compradores y consumidores finales (**Sección 2h**), cubre los detalles de algunas de las regulaciones con las cuales los vendedores necesitan cumplir y que deben implementar.

---

## Capacitación de servicio socialmente responsable

---

Los vendedores están idealmente situados para ayudar a minimizar cualquier impacto social o sanitario, y se les debe exigir que lo hagan.

La responsabilidad principal de los vendedores de cannabis debería de ser asegurar la adhesión a los regímenes regulatorios, por ejemplo, para hacer cumplir las restricciones de edad o negando el producto a quienes estén intoxicados. Asimismo, los vendedores deberían de actuar como fuente de información exacta y fiable y aconsejar a los clientes sobre una serie de cosas, tales como

<sup>37</sup> Véase la nota anterior

<sup>38</sup> City of Los Angeles Department of Cannabis Regulation (2019) Social Equity Program. <https://cannabis.lacity.org/licensing/social-equity-program-2>

<sup>39</sup> Levin, S. (2020) 'This was supposed to be reparations': Why is LA's cannabis industry devastating black entrepreneurs? *The Guardian* 3rd February. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/03/this-was-supposed-to-be-reparations-why-is-las-cannabis-industry-devastating-black-entrepreneurs>

<sup>40</sup> Lekhtman, A. (2019) Finally: A Black-Owned, Equity-Program Cannabis Dispensary in San Francisco, *Filter* 12 de diciembre. <https://filtermag.org/san-francisco-black-equity-marijuana/>

<sup>41</sup> Ruskin, Z. (2020) SF Cannabis Report Spells Trouble for Retail Hopefuls, *SF Weekly* 22 de enero. <https://www.sfweekly.com/news/chemtales/sf-cannabis-report-spells-trouble-for-retail-hopefuls/>

métodos de consumo más seguros, los riesgos de manejar bajo la influencia del cannabis, y dónde pueden los individuos buscar ayuda si por ejemplo ellos o los vendedores tienen preguntas acerca de su consumo de cannabis. La información que brinden los vendedores debe complementar aquella provista por otras fuentes, como el embalaje y los anuncios en los puntos de venta.

Los programas de capacitación para educar tanto a los dependientes como a los gerentes sobre la importancia de la venta responsable y cómo lograrla debería por ello ser un elemento central de cualquier marco regulatorio que rijan a quienes venden cannabis. Estos programas pueden ser voluntarios, pero la consistencia en la implementación y la adhesión a los estándares de calidad siempre serán mejores si condicionan la concesión de licencias. Los hechos también demuestran que, aunque la formación de los dependientes por sí sola es un elemento necesario para el comercio minorista responsable, rara vez es suficiente. Más bien, debe integrarse en programas más amplios, con varias partes interesadas, que vinculen en asociaciones eficaces los puntos de venta, la sanidad, la policía, las normas comerciales y las comunidades locales.<sup>42</sup> Tendemos a sugerir la adopción de estas estrategias múltiples como un estándar en muchos países y establecerlas como una condición obligatoria a la obtención de licencias de venta.

La capacitación de los servicios de bebidas responsables (RBS por sus siglas en inglés) brinda un modelo para la manera en que los vendedores pueden alentarse a desempeñar sus actividades de manera responsable. La capacitación eficiente para la RBS tiene como finalidades:

- Establecer actitudes apropiadas hacia el consumo de alcohol, informando a los vendedores acerca de sus efectos sociales y físicos
- Enseñar técnicas para revisar la identificación, reconocer señales de sobreconsumo y negar servicio si fuera necesario

- Informar a la gerencia y al equipo acerca de las sanciones en caso de violaciones a la ley

Lo mismo debe valer para los programas de capacitación de los empleados en los puntos de venta de cannabis. En Colorado, por ejemplo, se han tomado medidas para dichas capacitaciones, y se entrega una “*designación de vendedor responsable*” válida por dos años desde la fecha expedición para los vendedores de cannabis que completen de manera satisfactoria un programa completo aprobado por la autoridad estatal encargada de conceder las licencias.<sup>43</sup> Se han abierto programas similares en otros estados de EE.UU., incluso en Massachusetts, en donde se requiere que todos los dueños, gerentes y empleados implicados en la venta de cannabis al público asistan a un curso de capacitación dentro de los 90 días a partir de su contratación. Se exige que el equipo complete al menos ocho horas de la capacitación general del estado, de las cuales dos deben ser dedicadas al entrenamiento de vendedor responsable. Quienes brinden capacitación de vendedor responsable en Massachusetts deben cubrir los siguientes temas:

- Los efectos del cannabis sobre el cuerpo humano;
- Prevenir el desvío de ventas a menores;
- Cumplimiento del seguimiento desde la semilla hasta la venta; y
- Operar de acuerdo con las leyes estatales, los reglamentos, las normas locales y otros temas<sup>44</sup>

Sería asimismo apropiado proveer una capacitación más rigurosa para los vendedores que operan en sitios para el consumo in situ, ya que es más probable que encuentren clientes intoxicados que necesiten vigilancia o cuidados.

Debe asimismo requerirse una capacitación que enseña un conocimiento práctico de los efectos de los diferentes productos de cannabis y de los métodos de consumo, junto con un entrenamiento

<sup>42</sup> Public Health England (2016) The public health burden of alcohol and the effectiveness and cost-effectiveness of alcohol control policies: an evidence review, pp.143-149. <https://www.gov.uk/government/publications/the-public-health-burden-of-alcohol-evidence-review>.

<sup>43</sup> Colorado Senate Bill 13-283, p.2. [www.colorado.gov/ccjdir/Resources/Resources/Leg/EnablingBills/SB13-283.pdf](http://www.colorado.gov/ccjdir/Resources/Resources/Leg/EnablingBills/SB13-283.pdf).

<sup>44</sup> Véase, por ejemplo, Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) Cannabis Control Commission To Open State Certification Process for Responsible Vendor Trainers julio 17. <https://mass-cannabis-control.com/cannabis-control-commission-to-open-state-certification-process-for-responsible-vendor-trainers-july-17-2/>

básico en primeros auxilios y en cómo tratar con personas que se han excedido y que, por lo tanto, se encuentran en peligro o en dificultades. Este entrenamiento ha sido considerado poco práctico para los empleados de bares y cafés, quienes muchas veces tienen un salario bajo y trabajan de manera temporal o informal. No obstante, esta realidad no debería impedir un entrenamiento básico obligatorio para el equipo de venta de cannabis. De hecho, el establecimiento de una nueva industria permite que se establezcan nuevas normas.

Si bien es relativamente sencillo determinar el contenido de la capacitación para vendedores de cannabis, el asegurar que estos implementen los requisitos establecidos por dichos programas representa un desafío más grande. Tampoco es muy probable que resuelvan por sí mismos todos los problemas que presentan las disposiciones de seguridad y responsabilidad. Por esta razón, es vital que la estrategia se haga en sociedad: el suministro de cannabis existe en el contexto más amplio de la comunidad, y las necesidades y el conocimiento de los múltiples implicados son necesarios para asegurar una práctica de venta apropiada.

---

## Vendedores en línea

---

Por razones de salud o de geografía, muchas personas no tienen acceso fácil a los vendedores presenciales tradicionales. Por esta razón, las ventas en línea son fundamentales para brindar un punto de acceso al mercado legal. No proveer acceso a ventas en línea llevaría a que algunos consumidores prefieran proveedores sin licencia, lo cual socavaría los objetivos de la regulación.

Es preferible jalar a los mercados en línea hacia un marco regulado desde el inicio, para prevenir que los mercados ilegales en línea llenen el espacio que quedaría vacío, como está sucediendo en algunos países. De hecho, como se comenta más adelante, los mercados en línea pueden ser más importantes al principio, para compensar el hecho de que el mercado minorista físico puede estar todavía en desarrollo. Sugerimos que hasta donde sea

posible esta venta en línea busque mantener los beneficios clave de la venta presencial descrita anteriormente. Claramente hay retos adicionales para facilitar estos objetivos, puesto que no hay contacto cara a cara, lo cual significa que se pueden requerir otros métodos por aplicar en relación con la implementación de los controles de edad y para proveer información de reducción de riesgos, por ejemplo. Los elementos clave de la regulación de la venta en línea incluyen:

- Métodos apropiados para la verificación de la edad en el punto de compra, así como la exigencia de que se entregue a un comprador nombrado e identificado (con identificación con fotografía/con firma)
- Proveer información de reducción de riesgos y daños, con mensajes clave acompañados con información de fácil acceso y más detallada en la página de compra, con el requisito de que los compradores confirmen que son conscientes de ello.
- Brindar la posibilidad de que los clientes hablen con consejeros individuales y capacitados sobre la salud o sobre su consumo de cannabis, lo cual puede facilitarse mediante un chat
- Como punto de partida, los vendedores en línea deberían de estar sujetos a los mismos requisitos estrictos que los vendedores presenciales (aunque sin duda se requerirán algunas variaciones para responder a las demandas específicas que se describen aquí)
- Los comercios en línea individuales podrían ser sujetos a límites de licencias basados en el volumen total de ventas, o de las ventas dentro de áreas geográficas específicas. También existe la opción de las tiendas en línea gestionadas por el gobierno (la norma en gran parte de Canadá), que permiten un control más directo para facilitar los objetivos generales de la regulación

Los resultados que arroja Canadá sugieren que las ventas en línea son particularmente importantes en la fase inicial del desarrollo de los mercados legales, durante la cual muchas tiendas físicas aún no están abiertas. Sin embargo, conforme pasa el tiempo, se vuelve claro que la mayoría de los consumidores prefiere comprar el cannabis en tiendas físicas. En octubre 2018, inmediatamente después de la regulación legal del cannabis, el 43.4% de las ventas

se efectuaban en línea; en septiembre del año siguiente esto había bajado a menos de 6%. La razón principal de esto es que muy pocas tiendas físicas estaban autorizadas en ciertas provincias en octubre 2018, lo cual limitaba significativamente las oportunidades de compra legal.

## h Compradores

### Desafíos

- Determinar la edad mínima para tener acceso a un suministro legal de cannabis
- Establecer sistemas eficaces para implementar el control de la edad
- Evitar la compra de grandes cantidades de cannabis para su reventa en el mercado ilegal o a menores
- Determinar los lugares públicos más apropiados para el consumo de cannabis

### Análisis

- Los límites de edad para el acceso al cannabis legal son importantes, los controles en materia de alcohol y tabaco demuestran que pueden ser efectivos, aunque no perfectos. Si los límites se fijan muy altos, se puede estar incentivando el mercado ilegal; si, en cambio, se fijan muy bajos esto puede aumentar el consumo en poblaciones más vulnerables
- Los límites existentes respecto al tabaco y el alcohol deberían de ayudar a guiar las decisiones de dónde establecer los límites para el cannabis. Si los límites son más altos para el cannabis, esto puede alentar a consumir alcohol, y viceversa
- La observancia de los límites de edad es un factor clave en su eficacia
- Las sanciones que se apliquen a los vendedores por ventas a menores deben ser proporcionales. Sanciones claramente más severas por la venta de cannabis a menores que por la venta de alcohol o tabaco no sería legalmente consistente ni proporcional
- Cualquier límite de venta que se imponga a los compradores deberá fijarse lo suficientemente alto para evitar alentar compras en el mercado ilegal, pero lo suficientemente bajo para restringir la compra al por mayor para reventas
- Los límites sobre las ventas son potencialmente útiles en términos de política, porque demuestran que la regulación fue diseñada de manera que promueve niveles responsables de consumo de cannabis

- Si bien las licencias para compradores pueden ser políticamente útiles, es probable que se consideren con desconfianza, ya que muchas personas no desean que se registre su consumo de cannabis en una base de datos centralizada
- La experiencia con la regulación del alcohol, y particularmente con la del tabaco sugiere que restricciones consideradas de los lugares donde se puede consumir el cannabis pueden ayudar a promover el consumo socialmente responsable, si bien las restricciones deben ser proporcionales y justificadas. Las leyes de consumo de cannabis ya han tendido a ser más restrictivas que las que existen para el tabaco

### Recomendaciones

- Si bien es un componente esencial de cualquier sistema de regulación, las restricciones de edad sobre la venta de cannabis solo pueden ser parte de la respuesta al consumo de los menores y deben ser complementadas por una prevención basada en la evidencia y programas de reducción de daños
- Ya que las restricciones de edad sobre la venta de alcohol y tabaco han sido históricamente mal aplicadas, estas restricciones sobre la venta de cannabis deben apoyarse en un sistema más severo para monitorear su observancia por parte de los vendedores. De acuerdo con esto, las restricciones de edad sobre el alcohol y el tabaco deberían también implementarse de manera más proactiva
- Las sanciones por venta de cannabis a menores deben ser proporcionales, y guiadas por las que existen actualmente para la venta de alcohol y de tabaco
- Los límites de ventas deben existir desde un inicio, pero podrían relajarse o suprimirse una vez que se expanden los mercados y el incentivo de comprar al por mayor para su reventa en los mercados ilegales vaya disminuyendo
- El control de los sitios donde es permitido fumar cannabis debe imitar el que existe actualmente respecto al consumo de tabaco en muchas jurisdicciones. Se debería aplicar el mismo principio para el vapeo respecto a las leyes de vapeo de tabaco existentes, con posibles excepciones para lugares que sean únicamente para vapear

### Restricción de la edad sobre la venta

La prevención del acceso al cannabis para los menores de edad debe ser un elemento clave en cualquier modelo de regulación del cannabis. Cualquier derecho de acceder a las drogas psicoactivas y la libertad de tomar decisiones respecto al consumo de estas drogas debe concederse únicamente a los adultos con capacidad de consentimiento. Esto se debe en parte a las preocupaciones más generales respecto a los derechos y las responsabilidades de los niños vs las de los adultos. Significativamente, los riesgos para la salud a corto y largo plazo asociados con el cannabis son mucho más altos para los niños: entre más joven sea el consumidor, más altos los riesgos. Esta combinación de principio legal y gestión de salud pública legitima una estricta política de control de edad. En términos prácticos, las restricciones severas sobre el acceso a las drogas para personas jóvenes, si bien no son perfectas, son más factibles y fáciles de vigilar que las prohibiciones que conciernen toda la población. Generalmente, los niños son sujetos a una serie de controles sociales y gubernamentales que no se aplican a los adultos, lo cual lleva a esperar ciertas formas de restricción. Más específicamente, las restricciones de drogas para los menores cuentan con el apoyo prácticamente unánime de los adultos, algo que claramente no pasa con las prohibiciones a la población entera.

Bajo la prohibición, los mercados de drogas no tienen umbrales de edad, y puede ser más fácil para los jóvenes acceder a las sustancias ilegales que a las legalmente reguladas. Un estudio señala que en los estados de EE.UU. en los cuales se ha regulado legalmente el cannabis no medicinal se observaba una disminución relacionada de 8% en la probabilidad de consumo de cannabis (y de 9% en el consumo frecuente) entre personas jóvenes. Los autores observaron que sus descubrimientos eran *“consistentes con... el argumento de que es más difícil que los adolescentes obtengan marihuana si los vendedores de drogas son reemplazados por dispensarios legales que exigen verificar la edad”*.<sup>1</sup> La evidencia

<sup>1</sup> Anderson, D.M., Hansen, B., Rees, D.I. y Sabia, J.J. (2019) Association of Marijuana Laws with Teen Marijuana Use, JAMA Pediatrics. [jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2737637](https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2737637)

desde Canadá sugiere con reservas que el número de personas entre 15 y 17 años de edad que consumen cannabis en realidad *bajó* un año después de su legislación.<sup>2</sup> Asimismo, las encuestas entre niños de edad escolar sugieren que no hubo un aumento importante en el consumo de cannabis en Washington y Colorado que se asocie con la legalización.<sup>3</sup> No queremos decir con esto que la regulación *va a provocar una disminución* en el consumo de los jóvenes, sino que el temor de un aumento importante es una exageración, y de hecho existen controles dentro de los modelos regulatorios para reducir el acceso a los jóvenes.

Existe un debate importante sobre cuál es la edad que constituye la edad adulta y/o el límite aceptable de acceso. Pocas personas afirmarían que los niños deberían de tener acceso libre a las sustancias intoxicantes. Sin embargo, hay un debate real sobre dónde y cómo se establecen los límites de edad. En el caso del alcohol, esto generalmente se establece entre 16 y 21 años, dependiendo del contexto (aunque en el Reino Unido, la edad mínima para consumir alcohol, no para comprarlo, es de sólo cinco años). También varía en lugares que han legalizado el cannabis no medicinal, de 18/19 en Uruguay y la mayoría de las provincias canadienses hasta 21 en los estados de EE.UU. y en Quebec, Canadá. Estas decisiones deben apoyarse en una evaluación objetiva de los riesgos, contextualizados en las normas sociales y las culturas políticas locales, evaluadas por los distintos estados o autoridades locales de concesión de licencias, y sopesadas de acuerdo con sus propias prioridades, entre las cuales debe figurar de manera prominente la de la protección de la salud. Como en todas las áreas de la política de regulación, se requiere cierta flexibilidad para responder a cambios de circunstancias o a nuevos resultados.

Las prohibiciones de edad inapropiadas o inservibles pueden causar consecuencias no intencionales, y socavar, más que aumentar, el

control social y las normas responsables. Por ejemplo, el establecer la edad mínima para la compra de cannabis más arriba que la del alcohol puede alentar al consumo de alcohol para las personas de esa edad. En EE.UU., el límite de edad es igual para el cannabis y para el alcohol, de 21 años. En Canadá, las provincias tenían derecho a establecer un límite más alto que el mínimo federal de 18 años. Un cierto número de ellas eligió 19 años para corresponder con sus normas respecto al alcohol. Sin embargo, en Quebec, donde se puede comprar alcohol desde los 18 años, el acceso al cannabis es legal a partir de los 21, lo cual potencialmente incita a los de 18-21 a preferir comprar alcohol o incita a los adultos jóvenes que consumen cannabis a comprar en el mercado ilegal. En Uruguay el límite de edad se estableció en 18 años, como el de los *coffeeshops* neerlandeses. Un límite de 18 o de alrededor de esta edad parece ser un punto de partida razonable (es la edad debajo de la cual la Convención de Derechos de las NU establece la infancia), aunque esta decisión inevitablemente necesita ser considerada en contexto cultural local.

Si los límites de edad más altos pueden, si son observados, posponer el primer consumo (y por lo tanto el daño a largo plazo), pueden también alentar comportamientos más arriesgados. En EE.UU., la Amethyst Initiative, con el apoyo de 136 cancilleres y presidentes de universidades estadounidenses y de colegios han señalado que el límite de edad para el alcohol de 21 años ha creado *“una cultura de borrachera compulsiva peligrosa y clandestina que muchas veces ocurre fuera de las instalaciones”*. Además, *“al elegir usar falsas identificaciones, los estudiantes toman riesgos éticos que desgastan el respeto por la ley”*.<sup>4</sup>

---

### Prevenir las ventas a menores

---

De una forma prometedora, las restricciones de edad para la compra de cannabis en EE.UU. y Canadá han demostrado altos niveles de

<sup>2</sup> Rotermann, M. (2020) What has changed since cannabis was legalized?, Statistics Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/arti-cle/00002-eng.htm>

<sup>3</sup> Para una discusión sobre estos estudios, véase Mosher, C. y Akins, S., Recreational marijuana legalization in Washington State – benefits and harms, en Decorte, T., Lenton, S. y Wilkins, C. (Eds) (2020) *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios*. Routledge.

<sup>4</sup> Amethyst Initiative (Sin fecha) Statement: It's time to rethink the drinking age. Archived at: <http://web-old.archive.org/web/20200516125727/http://theamethystinitiative.org/statement/>

observancia.<sup>5</sup> Sin embargo, junto con el objetivo de que las ventas a menores se mantengan en las cifras más bajas posibles, las sanciones deben ser proporcionales. Algunas áreas que han legalizado el cannabis han introducido también medidas muy duras en caso de distribución de cannabis a menores. En Canadá, por ejemplo, y en el proyecto de ley propuesto (y apenas rechazado en un referéndum) en Nueva Zelanda, las penas máximas por suministro a niños son significativamente más altas que las sanciones equivalentes por venta de alcohol o tabaco.<sup>6</sup>

Para que sean eficientes, los límites de edad deben ser debidamente observados y comprendidos por los vendedores. Las sanciones por venta a menores deben ser proporcionales y guiadas por las que existen hoy respecto al tabaco y el alcohol. Si las sanciones para el alcohol y el tabaco son inadecuadas, o demasiado estrictas, es posible que las sanciones para cada una de estas áreas deban ser mejoradas para asegurar un mayor grado de consistencia legal; no se pueden justificar sanciones marcadamente más severas para el cannabis que para el tabaco o el alcohol. Las sanciones pueden tomar en cuenta la edad del niño a quien se proporcionó cannabis, y pueden ir desde multas hasta suspensión o cancelación de licencias en caso de delitos más graves. Igualmente, la reventa de cannabis a personas jóvenes debe ser sujeta a sanciones proporcionales. El cumplimiento de los controles de edad generalmente se vigila mediante compras pruebas, aunque esto es costoso y consume tiempo. Sin embargo, el nivel de observancia que se reporte será una indicación útil para saber si deben reforzarse las medidas. Resultados tempranos en EE.UU. sugieren que en realidad el respeto de los controles de edad por parte de los vendedores es muy alto; un estudio en Washington y en Colorado demostró que en todos los casos se le exigió una identificación a un pseudo-comprador menor de edad, el 73.6% de las veces al entrar en la tienda.<sup>7</sup>

La capacitación para vendedores debe incluir información acerca de los documentos de identificación que se pueden aceptar y de qué manera solicitarlos para evitar una confrontación. Para alentar a los vendedores a que cumplan con los requisitos, se pueden implementar planes voluntarios, como el “*Challenge 25*” en el Reino Unido, para permitir que los empleados tengan un margen de error más amplio cuando requieran que los clientes den pruebas de su edad. En este plan, se alienta a que los empleados soliciten la identificación de cualquier persona que parezca tener menos de 25 años, aunque la restricción para comprar alcohol y tabaco esté fijada en 18. Este esquema fue adoptado para las ventas de cannabis en Alberta, Canadá, donde la ley requiere que los vendedores en los lugares autorizados pidan la identificación de cualquier persona que parezca menor de 25 antes de efectuar una compra.<sup>8</sup> Los sitios cuentan con pósters y advertencias visibles para informar a los clientes de dicha política, o al menos de que se les solicitará una identificación, para así reducir el riesgo de obtener una respuesta hostil cuando se le pide a un individuo que compruebe su edad.

Para recordar a los vendedores la necesidad de revisar la edad, la mayoría de las cajas electrónicas modernas pueden programarse para que aparezca un aviso en la pantalla de la caja cuando se escanean productos con restricciones de edad. En los puntos de venta que cuenten con la tecnología necesaria, la venta de cannabis podría activar estos avisos, que preguntarían si se ha comprobado el DNI y permitirían al personal seleccionar una razón por la que se acepta o rechaza la venta de entre una lista de opciones.

---

### Las limitaciones de los controles de edad

---

Inevitablemente, los controles de edad son imperfectos, y solo pueden ser parte de la solución en los esfuerzos por mitigar los daños ligados a las drogas en las personas jóvenes. Cuando se implementan correctamente, pueden limitar la disponibilidad para

5 Buller, D.B., Woodall, W.G y Starling, R. (2016) Pseudo-Underage Assessment of Compliance With Identification Regulations at Retail Marijuana Outlets in Colorado, *J Stud Alcohol Drugs* 77.6. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5088169/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5088169/)

6 Gobierno de Canadá, Department of Justice (2019) Cannabis Legalization and Regulation. [www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/](http://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/); New Zealand Government (2019) Cannabis Legalisation and Control Bill: Draft for Consultation. [www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2019-12/Cannabis%20Legalisation%20and%20Control%20Bill.pdf](http://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2019-12/Cannabis%20Legalisation%20and%20Control%20Bill.pdf)

7 Buller, D. et al (2019) Compliance With Personal ID Regulations by Recreational Marijuana Stores in Two U.S. States, *J Stud Alcohol Drugs* 80.6, pp.679-686. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31829920/>

8 The Legislative Assembly of Alberta (2017) Bill 26: An Act to Control and Regulate Cannabis, s90.03(1). [https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR\\_files/docs/bills/bill/legislature\\_29/session\\_3/20170302\\_bill-026.pdf](https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_29/session_3/20170302_bill-026.pdf)

personas jóvenes, mas no la erradican. La regulación eficaz y los controles de acceso deben apoyarse en esfuerzos concertados de prevención. Estos deben incluir programas de educación en materia de drogas basada en evidencia y dirigida a objetivos concretos, que equilibren la necesidad de alentar estilos de vida saludables, incluyendo la abstinencia, sin por ello ignorar la necesidad de reducción de daños, y quizás de manera más importante aún, la inversión en el capital social. Las personas jóvenes, particularmente aquellas que corren más riesgos en las poblaciones marginadas o vulnerables, deben recibir alternativas coherentes al uso de las drogas, por ejemplo a través de una mayor inversión en clubes y actividades juveniles.

Aunque son importantes las medidas para restringir el acceso y reducir el consumo de drogas entre las personas jóvenes, también es esencial recordar que algunos tendrán acceso y consumirán drogas, como lo vemos en el caso del tabaco y el alcohol. Es vital que tengan acceso a tratamientos apropiados y a programas de reducción de daños sin temor.

También requiere consideración el cómo tratar con menores en posesión de cannabis, buscando procurárselas, o, más grave, vendiéndola a otros menores. Se requieren de líneas directrices claramente definidas entre las fuerzas del orden, los procuradores, los servicios sociales y las otras autoridades implicadas. De nuevo, estas deberían ser guiadas por los delitos comparables en temas de alcohol y tabaco, asegurando a su vez la proporcionalidad de estos, incluso si esto significa alterar el nivel de intervenciones existentes.

## Racionamiento de las ventas

La imposición de un límite a la cantidad que puede comprar o poseer un individuo ha sido un elemento común en la regulación de cannabis actual. En los Países Bajos, un individuo únicamente puede comprar 5g en cualquier punto de venta a la vez (reducido de un límite anterior de 30g), si bien en teoría nada les impide hacer varias compras en diferentes tiendas. En Uruguay, las compras se limitan

a 40g al mes, controladas a través de un esquema de registro (véase más adelante). En Canadá, la compra, la posesión en público y el límite de lo que pueden compartir es de 30g.

En EE.UU., los límites de compra para el cannabis en hierba son similares: generalmente una onza (28.5 gramos), excepto en Maine y en Michigan, donde son 2.5 onzas. En Maine, este límite aplica a *“en cualquier momento, o en un día”*, mientras que en Michigan, el límite se aplica a *“una sola transacción”*.<sup>9</sup> La expresión *“en una sola transacción”* ha creado cierta dificultad respecto al cumplimiento de los límites de compras en EE.UU. En Colorado, el propietario de un negocio enfrentó cargos penales por facilitar el *“bucle”* (los clientes compran la cantidad máxima de cannabis y vuelven más tarde para comprar más).<sup>10</sup> Algunos estados cuentan con regulaciones más claras: en Oregon el límite se aplica *“en cualquier momento, o en un día”* mientras que las regulaciones californianas dicen claramente *“en un solo día”*.<sup>11</sup> Sin embargo, esta política es más difícil de implementar sin licencias para compras (véase **más adelante**), o alguna otra manera fiable de registrar las compras individuales. A fin de cuentas, estas regulaciones pueden servir más para guiar los comportamientos de los consumidores.

El hecho que muchos estados hayan adoptado por límites de una onza de cannabis en hierba demuestra un amplio consenso en ciertos detalles regulatorios y mucha imitación entre las políticas. Respecto a otros productos de cannabis, las prácticas se han hecho más variables, lo cual puede en parte explicarse por una mayor variedad de productos. Los estados de EE.UU. tienen límites de

<sup>9</sup> Estado de Maine, Office of Marijuana Policy: Department of Administrative and Financial Services, Adult Use Marijuana Program Rule 18-691 C.M.R., Chapter 1. s3.9.2. Sales Limits. <https://www.maine.gov/dafs/omp/adult-use/rules-statutes/18-691-C.M.R.-ch.-1>; Michigan Marijuana Regulatory Agency (2019) Advisory Bulletin 22 octubre. [https://www.michigan.gov/documents/lara/Daily\\_Purchasing\\_Limits\\_Item\\_Categories\\_in\\_METRC\\_11.16.18\\_-\\_Amended\\_638772.7.pdf](https://www.michigan.gov/documents/lara/Daily_Purchasing_Limits_Item_Categories_in_METRC_11.16.18_-_Amended_638772.7.pdf)

<sup>10</sup> Foody, K. (2019) Colorado Pot Owners Plead Guilty as a Result of 'Looping' Practice, *Claims Journal* 29 de enero. <https://www.claimsjournal.com/%20news/west/2019/01/29/288944.htm>

<sup>11</sup> Oregon Liquor Control Commission (Sin fecha) OLCC Marijuana Program: Frequently Asked Questions (all). [https://www.oregon.gov/olcc/marijuana/Documents/MJ\\_FAQS.pdf](https://www.oregon.gov/olcc/marijuana/Documents/MJ_FAQS.pdf), p.3; Bureau of Cannabis Control California (2019) California Code of Regulations Title 16. § 5409 Daily Limits, [https://bcc.ca.gov/law\\_regs/cannabis\\_order\\_of\\_adoption.pdf](https://bcc.ca.gov/law_regs/cannabis_order_of_adoption.pdf)

compras variables para los concentrados de cannabis, desde 3.5g en Nevada a 15g en Michigan.<sup>12</sup>

En realidad, es poco probable que el racionamiento del cannabis influya de manera significativa sobre el consumo. Los límites de compra ya son relativamente generosos, y las personas que deseen consumir más que las cantidades que establecen los límites pueden simplemente recurrir a varias compras, a las reventas, a los proveedores ilegales o al cultivo de sus propias plantas. En cambio, el racionamiento puede ser más útil para prevenir compras importantes al mayoreo para su venta ilegal en los mercados secundarios. También puede facilitar la frecuencia del contacto presencial con vendedores especializados (dependiendo de qué tan bajo se fije el límite de compra), brindando así más oportunidades para que el consumidor se informe. Sin embargo, esto requiere de un balance cuidadoso, porque la necesidad de comprar con más frecuencia puede alentar a los individuos a recurrir a proveedores ilegales.

En principio, el racionamiento de las ventas es una imposición relativamente menor que puede presentar ciertos beneficios prácticos y políticos, sobre todo al inicio de cualquier sistema de regulación, especialmente si hay problemas con las jurisdicciones colindantes en las cuales todavía existe la prohibición del cannabis. Claramente se trata de hallar un equilibrio para asegurarse de que los límites no sean tan bajos como para no corresponder a la demanda y alentar los mercados ilegales, ni tan altos como para facilitar las ventas secundarias problemáticas.

---

### Licencias de compras/sistemas de membresía

---

Un sistema para otorgar licencias o registrar los compradores de cannabis permitiría un control más estricto sobre la disponibilidad. También simplificaría la aplicación de los límites de edad, así como

otras condiciones que las autoridades deseen imponer (como la residencia local). Sin embargo, un sistema como este también presenta importantes desventajas.

El gobierno de Uruguay decidió adoptar este plan de registro para su modelo de venta al público con el fin de poder limitar el acceso a los residentes uruguayos mayores de 18 y restringir el volumen de las compras individuales de cannabis a 40g por mes y 10g por semana. Para hacer cumplir este límite, quienes deseen comprar cannabis de farmacias autorizadas deben primero registrarse con las autoridades correspondientes. Para ello, los individuos deben entregar su identificación uruguaya y un comprobante de domicilio, además de registrar su huella dactilar. Al momento de la compra, los individuos deben escanear su huella para comprobar su registro, y así confirmar cuánto cannabis pueden comprar.<sup>13</sup> El escaneo de las huellas permite que los compradores permanezcan anónimos en los puntos de venta, pero revela claramente algunas de las preocupaciones respecto a la privacidad y los datos personales en los esquemas de autorización de compras.

La comprensible preocupación relacionada con los esquemas de licencias de compras es que los individuos desconfían de ser registrados como personas que consumen drogas en una base de datos centralizada y controlada por el gobierno, cuyos contenidos en teoría podrían ser del dominio público (por ejemplo para posibles empleadores), o ser explotados por gobiernos futuros que se oponen a la regulación legal del cannabis. Además de estas preocupaciones respecto a la privacidad y los derechos humanos que se asocian al modelo de licencias para compradores, existen riesgos ligados a los objetivos de equidad social: ¿cómo garantizar la equidad social al designar quién tiene derecho a una licencia? ¿a quiénes podrían excluir estas medidas? ¿cuáles serían las consecuencias de dicha exclusión? Existe un riesgo real de que personas ya marginadas se encuentren excluidas ya sea de manera directa o indirecta, o que el sistema brinde un mecanismo más de vigilancia y de intrusión en asuntos privados. Hablamos con detalle de los méritos y las

<sup>12</sup> De 3.5g (1/8 oz) en Nevada: State of Nevada, Department of Taxation (Sin fecha) FAQs for Marijuana Establishments. [https://tax.nv.gov/FAQs/Re-tail\\_Marijuana/](https://tax.nv.gov/FAQs/Re-tail_Marijuana/); De 15g en Michigan: Michigan Marijuana Regulatory Agency (2019) Advisory Bulletin 22 octubre. [https://www.michigan.gov/documents/lara/Daily\\_Purchasing\\_Limits\\_Item\\_Categories\\_in\\_METRC\\_11.16.18\\_Amended\\_638772.7.pdf](https://www.michigan.gov/documents/lara/Daily_Purchasing_Limits_Item_Categories_in_METRC_11.16.18_Amended_638772.7.pdf)

<sup>13</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p.84.

desventajas del modelo de licencia para la compra en nuestra publicación de 2020, *How to Regulate Stimulants: A Practical Guide*.<sup>14</sup>

Aunque sea posible corregir de manera adecuada los problemas de privacidad, si los controles se consideran demasiado costosos, es menos probable que los consumidores se apeguen a las normas y se perderían los beneficios esperados. En el caso de Uruguay, el registro obligatorio ha sido asociado al establecimiento de un “mercado gris” en el cual el cannabis de los consumidores registrados se comparte con los individuos no registrados, además de la persistencia de un mercado ilegal.<sup>15</sup> Seldon y Floodgate señalan que “desde abril 2020 hay 54 220 residentes uruguayos registrados para obtener cannabis legal...[representando] solo un poco más de 1.5 por ciento de la población total de Uruguay, pero casi un cuarto de todos los consumidores de cannabis en Uruguay, según las estimaciones”.<sup>16</sup> Mas de 41 000 de estos registros fueron hechos a través del modelo de venta al por menor en farmacias, pero incluso si se ha contraído la venta ilegal pre-reforma, claramente hay un número significativo de uruguayos que adquieren cannabis a través de canales otros que los legales, aunque sea vía el “mercado gris”, las cosechas caseras compartidas y los clubes sociales.

Más allá de las obvias preocupaciones por la privacidad, un sistema de licencias para compradores vinculado a una base de datos centralizada es potencialmente burocrático y caro. Estos costos necesariamente se verían reflejados en los consumidores o en los impuestos en general, lo cual podría contribuir a la exclusión de las personas con pocos recursos (si las licencias tienen costo) o ser políticamente insostenible si se integra a los impuestos en lo general. Este desafío podría ser mitigado al asegurar que el acceso sea satisfactoriamente fácil (en términos de costos, tiempo, o carga burocrática de solicitud), así como a través de la educación y la divulgación proactivas. Sin embargo, resulta difícil imaginar de

qué manera esto podría apoyar a los individuos más marginados, incluyendo a las personas sin hogar, o a la gente desplazada o con un estatus de residencia incierto.

Dicho esto, es importante considerar el contexto político en el cual se tomó la decisión de implementar esta estrategia. Era la primera vez que se adoptaba un sistema regulatorio a nivel nacional para la producción y la distribución del cannabis, por lo que la cautela era comprensible, dado el escrutinio internacional al que estaban sometidos. Esta actitud cautelosa también puede haber facilitado la aprobación de la Ley de Regulación de Cannabis, al apaciguar algunas preocupaciones de carácter político. De manera más inmediata, fueron sometidos a la presión política de los gobiernos de los países vecinos mucho más grandes, como Brasil y Argentina, acerca de los problemas que implicaría la fuga transfronteriza y el “turismo de cannabis”. Puede ser que a más largo plazo el modelo resulte poco práctico y requiera ser modificado. En el peor de los casos, el modelo único adoptado en Uruguay habrá sido un experimento útil del cual los otros países podrán sacar lecciones.

Es importante señalar que el modelo uruguayo también permite el cultivo casero y la creación de grupos sociales de cannabis, ofreciendo así varios caminos para acceder legalmente al cannabis. Esto significa que los individuos que desean acceder a una distribución legal pero desconfían del modelo de registro tienen al menos otras opciones. Para muchos, este modelo de membresía al estilo español representa un sistema más atractivo. Restringe el acceso e implica el racionamiento, pero los detalles personales de los miembros son conservados de manera local y segura por la gerencia del club y no por una autoridad gubernamental centralizada.

Otra opción disponible para las jurisdicciones que buscan que las compras se limiten únicamente a los residentes es la exigencia de una identificación apropiada. Esto puede ayudar a reducir la fuga hacia otras jurisdicciones que no han optado por regular el cannabis y a reducir el turismo relacionado con el cannabis. Sin embargo, estas restricciones pueden alentar la distribución ilegal o las ventas secundarias sobre el “mercado gris” (véase el capítulo sobre el

<sup>14</sup> Rolles, S., Slade, H. y Nicholls, J. (2020) *How to Regulate Stimulants: A Practical Guide*, Transform Drug Policy Foundation, p.84-87. <https://transformdrugs.org/publications/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide>

<sup>15</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p.140.

<sup>16</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p.79.

turismo de cannabis, en la [Sección 3f](#)). En un principio, en Colorado se permitía únicamente que los residentes compraran cannabis, pero esta restricción ha sido suprimida.

---

### Sitios permitidos para el consumo

---

Los regímenes de licencias para el alcohol y el tabaco establecieron precedentes claros para definir y controlar los lugares donde se permite el consumo de drogas. Existe una serie de controles flexibles para ambos, que incluyen:

- Lugares autorizados para el consumo de alcohol
- Prohibición de fumar en lugares públicos cerrados, y la designación de las áreas exteriores para fumar, o cabinas para fumadores
- Leyes de zonificación que restringen el consumo de alcohol y de tabaco en determinados espacios públicos y privados

Las funciones de estas restricciones difieren. Las restricciones respecto al tabaco se justifican con base en los impactos del humo sobre la salud y el medio ambiente;<sup>17</sup> las restricciones que rigen el consumo de alcohol están más frecuentemente ligadas a cuestiones de orden público, y, en menor medida, a cuestiones de basura. Estas restricciones pueden ser definidas y gestionadas de manera regional o central. Se imponen en diferentes grados, generalmente a través de multas, y como cuentan con bastante apoyo popular, suelen ser respetadas. La experiencia indica que cuando se ejerce de manera eficiente, esta regulación genera nuevas normas sociales, lo cual significa que su observancia se vuelve menos costosa a medida que pasa el tiempo.

La emergencia del vapeo de nicotina ha generado diferentes respuestas regulatorias respecto a las leyes de consumo en público, es decir que algunas jurisdicciones lo tratan como tratan el fumar, si bien la motivación para esto no se apoya en evidencias tan claras

respecto al impacto en la salud de la inhalación secundaria del vapor. La ausencia de riesgos relacionados con el humo que conlleva el vapeo podría justificar un trato preferencial permitiendo el vapeo en sitios donde está prohibido fumar. Sin embargo, existe el riesgo de que los controles demasiado estrictos sobre el fumar tengan impactos negativos; prohibir el consumo de cannabis en los lugares públicos, como los parques, por ejemplo, posiblemente lleve a sanciones y criminalizaciones innecesarias y contraproducente. Las leyes de consumo en público, combinadas con la persistente prohibición de cannabis a nivel federal, tienen un impacto racial desproporcionado en EE.UU. La ilegalidad federal significa que incluso en aquellos estados en los cuales el cannabis es legal, no puede consumirse en los sitios que proveen viviendas públicas, donde vive la mayoría de las personas de escasos recursos y provenientes de comunidades marginadas, mientras que las leyes estatales prohíben cualquier consumo del cannabis en espacios públicos. Las leyes de consumo en público también afectarán de manera desproporcionada a las personas que carecen de hogar. Las restricciones por zonas en los espacios exteriores necesitarán ser pensadas detenidamente para sopesar lo que es aceptable para las personas que consumen cannabis, la comunidad en general, y las fuerzas del orden.

Otra consideración específica al contexto puede ser el uso religioso. En Jamaica, la legislación claramente prohíbe el consumo de marihuana en los espacios públicos, salvo en los lugares de culto Rastafari y en ciertos eventos, lo cual es considerado necesario para la protección de la práctica tradicional del culto Rastafari.<sup>18</sup>

En los Países Bajos se permite el consumo de cannabis dentro de los *coffeeshops*, pero se prohíbe el consumo de tabaco, una disparidad creada por el orden en el cual se introdujeron estos controles. Esto no es consistente con las tendencias identificadas en otras partes, en donde por lo general se trata más severamente el consumo de cannabis. Es razonable y práctico que los nuevos

---

<sup>17</sup> Aunque la mayoría de los beneficios para la salud probablemente se incrementen bajo el impacto más amplio de la reducción de los niveles de consumo.

---

<sup>18</sup> Véase: Dangerous Drugs (Amendment) Act 2015. [https://www.japarlament.gov.jm/attachments/339\\_The%20Dangerous%20Drug%20Bill%202015.pdf](https://www.japarlament.gov.jm/attachments/339_The%20Dangerous%20Drug%20Bill%202015.pdf)



No fumar cannabis en público—  
cartel en Amsterdam, Países Bajos

modelos regulatorios incluyan desde el principio restricciones sobre el consumo de cannabis que sean consistentes con las que ya existen respecto al consumo público de tabaco (aunque, dependiendo de las restricciones existentes, se puede pensar en normas menos restrictivas para el vapeo del cannabis). Probablemente cualquier restricción más allá de estas no sea legalmente consistente o proporcional.

En Canadá, las leyes que rigen el consumo en público son diferentes entre las provincias y los territorios. Como punto de partida, por

lo general las provincias buscan restringir fumar o vapear cannabis en los mismos lugares y de la misma manera que lo estipulan las normas que rigen el tabaco, como se ha hecho en Alberta, Terranova y Labrador, Nueva Escocia y la Isla del Príncipe Eduardo.<sup>19</sup> No obstante, más allá de esto, las provincias han interpretado el espacio público con varios grados de restricción. En Ontario, se puede fumar o vapear cannabis en las banquetas o en los parques, en ciertos espacios de los hoteles (permitidos por el hotel mismo) y en áreas controladas de las casas de cuidados, los hospicios y los hogares de apoyo. Estas normas pueden a su vez ser restringidas por los municipios.<sup>20</sup> Inversamente, se prohíbe fumar en las banquetas en Saskatchewan y en los parques de Columbia Británica.<sup>21</sup>

En Ontario existe una restricción general que prohíbe fumar o vapear cannabis a menos de 20 metros de los sitios donde se reúnen los niños (por ejemplo, las escuelas) o a menos de 9 metros de la

entrada de un hospital, un restaurante o un patio de bares.<sup>22</sup> Es común restringir el consumo en o cerca de las escuelas, aunque en Quebec también está prohibido poseer cannabis en las escuelas o las universidades (excepto en las residencias de los estudiantes).<sup>23</sup>

Algunas leyes de consumo en público resultan demasiado restrictivas, en parte debido a un deseo político de mantener el consumo de cannabis menos visible. Sin embargo, estos deseos políticos, posiblemente más pronunciados al inicio de la reforma, no deberían de sobrepasar los requisitos de proporcionalidad cuando se trata de crear leyes; de manera específica, es difícil justificar restricciones más estrictas que las que rigen el tabaco o el vapeo de nicotina. Asimismo, la intensidad con que se apliquen debe ser proporcional. El consumo público del cannabis suele ser considerado un delito cívico sancionable solo con una multa en los estados de EE.UU., por ejemplo, pero en Washington DC, el consumo público de cannabis puede incurrir hasta 60 días de cárcel.<sup>24</sup> Criminalizar el consumo público supone un riesgo muy real de que las respuestas de las fuerzas del orden afecten de forma desproporcionada a las mismas comunidades marginadas que experimentaron el peso de una criminalización más amplia bajo la prohibición.

<sup>19</sup> The Legislative Assembly of Alberta (2017) Bill 26: An Act to Control and Regulate Cannabis, s90.28. [https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR\\_files/docs/bills/bill/legislature\\_29/session\\_3/20170302\\_bill-026.pdf](https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_29/session_3/20170302_bill-026.pdf); Gobierno de Nueva Escocia (Sin fecha) Nova Scotia's cannabis laws. <https://novascotia.ca/cannabis/laws/>; Terranova y Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s75(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>; Isla del Príncipe Eduardo (2018) Cannabis Control Act, s16. [https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis\\_control\\_act.pdf](https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis_control_act.pdf)

<sup>20</sup> Gobierno de Ontario (2019) Cannabis laws. <https://www.ontario.ca/page/cannabis-laws>

<sup>21</sup> Columbia Británica (2018) Cannabis Control and Licensing Act, s63(3). <http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029>; The Cannabis Control (Saskatchewan) Act (2018) s2-14. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

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

<sup>23</sup> Encadrement du Cannabis au Québec (Sin fecha) The legislation on cannabis. <https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/en/loi/loi-encadrant-le-cannabis/>

<sup>24</sup> Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p.75; Pardo, B., The Uneven Repeal of Cannabis Prohibition in the United States. In T. Decorte, S. Lenton, & C. Wilkins (Eds.) (2020), *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios*, Routledge.

## i Puntos de venta

### Desafíos

- Crear entornos seguros y controlados en los que las personas pueden comprar y consumir cannabis
- Establecer un nivel de disponibilidad a través de los puntos de venta que corresponda a la demanda y reduzca la oferta del mercado ilegal, evitando al mismo tiempo el exceso de disponibilidad y el aumento en el consumo
- Evitar que los puntos de venta promuevan el consumo a través de la publicidad, los señalamientos y la exposición de productos

### Análisis

- La evidencia que nos deja la venta al por menor de alcohol y tabaco claramente demuestra de qué manera el control de la ubicación, la densidad, la apariencia y las horas de apertura de los puntos de venta influyen sobre los niveles y los comportamientos de consumo
- La evidencia de los *coffeeshops* neerlandeses, así como los resultados tempranos en otros lados, deberían de disipar los temores de que la presencia de puntos de venta de cannabis va a generar desorden público o llevar al consumo irresponsable
- Las autoridades encargadas de la concesión de licencias pueden controlar la ubicación de los puntos de venta, prevenir la sobresaturación en ciertas áreas y asegurar acceso a ellos en otras

### Recomendaciones

- La apariencia de los puntos de venta al por menor debe ser funcional y no promocional. Los puntos de venta que permiten el consumo in situ deben de gozar de un margen mayor para establecerse como lugares agradables donde se puede consumir cannabis, si bien la apariencia externa y los señalamientos del punto de venta deben ser controlados
- Si bien posiblemente sea un exceso de precauciones, el impedir que se establezcan puntos de venta de cannabis cerca de lugares

de importancia pública, como las escuelas, puede ser políticamente útil para demostrar que el nuevo marco regulatorio se está implementando de manera cuidadosa y responsable

- Los puntos de venta deben limitarse a vender únicamente productos de cannabis (específicamente, ninguna otra droga<sup>1</sup>) y deberían implementar restricciones de edad en la entrada
- La concesión de licencias y la responsabilidad de la supervisión reglamentaria deben recaer en organismos y niveles de gobierno equivalentes a los que actualmente se ocupan de los puntos de venta de alcohol y tabaco

Los puntos de venta pueden ser para venta al por menor únicamente o para venta y consumo in situ, como los *coffeeshops* neerlandeses (que permiten también comprar para llevar). Estos dos tipos de puntos de venta presentan desafíos comunes y distintos respecto a la regulación, los cuales se exploran más adelante. Una tercera opción es la de tener un modelo de entrega en casa que no requiere de puntos de venta.

La decisión acerca de cuál o qué combinación de estas opciones se adoptarán al desarrollar un nuevo modelo regulatorio dependerá del contexto cultural y político local. Un punto de partida cauteloso es el de optar por puntos de venta únicamente al por menor, estrictamente regulados, con opciones de entrega en línea disponibles por separado y explorar las opciones de venta y espacios de consumo en una etapa siguiente. Un modelo de entrega en línea significa que los consumidores no entran en contacto directo con un vendedor, pero es una opción necesaria para asegurar que los consumidores en lugares retirados o con problemas de salud tengan acceso al mercado legal.

<sup>1</sup> La cafeína puede estar naturalmente presente en algunos de los ingredientes utilizados en los productos comestibles. Esto se puede contemplar específicamente, ya que está en la normativa canadiense sobre el cannabis, el *Canadian Cannabis Regulations*, s102.2.

## Ubicación y densidad de puntos de venta

La concentración de puntos de venta legales de cannabis en una zona geográfica determinada, ya sea únicamente para su venta o sitios que combinen venta y consumo, puede regularse a través de las autoridades que conceden las licencias y las leyes de zonificación. Los resultados respecto a los puntos de venta de alcohol demuestran que una mayor concentración de puntos de venta puede estar asociada a un mayor consumo, abuso y daño relacionado con el alcohol.<sup>2 3</sup> En un nuevo régimen regulatorio, las autoridades que conceden las licencias deben hacer lo posible por controlar la ubicación de los puntos de venta de cannabis para prevenir la sobresaturación, con la intención de influenciar de manera positiva y moderar cualquier patrón de consumo.

Las restricciones en la densidad de los puntos de venta están dirigidas a ayudar en la prevención de sobre disponibilidad, en vez de llegar a una falta de disponibilidad o cero disponibilidad local, la cual posiblemente incita a que los mercados ilegales respondan a la demanda. La primera serie de regulaciones implementadas en Washington, por ejemplo, limitaban tanto el número total de puntos de venta a 334 tiendas (más adelante aumentado a 556 en 2016),<sup>4</sup> y distribuyeron las licencias contemplando los datos de consumo de la población en el estado. Una estrategia similar se adoptó en Ontario; hasta marzo 2020 (cuando se eliminó el límite en el número de licencias), las regulaciones especificaron el número máximo de tiendas de menudeo permitidas en cada área.<sup>5</sup> Esta estrategia viene avalada por la experiencia de los Países Bajos, donde en los municipios con una densidad nula o baja de *coffeeshops* de cannabis, los particulares han sido históricamente más propensos

a recurrir al mercado ilegal no regulado para su abastecimiento.<sup>6</sup> Otra manera de solucionar esto es a través de la reducción del costo de las licencias de venta en sitios donde la disponibilidad es limitada; en Saskatchewan, el gobierno provincial ha intentado alentar el establecimiento de tiendas de venta fuera de las ciudades, ofreciendo reducidos costos anuales por licencias: \$3 000 para una tienda en la ciudad, y \$1 500 para una tienda fuera de la ciudad.<sup>7</sup>

La proximidad de los *coffeeshops* en los Países Bajos no parece estar ligada a la prevalencia o la intensidad del consumo de cannabis, ni al uso de otras drogas ilegales.<sup>8</sup> Estudios en EE.UU. han sugerido, de manera similar, que permitir que se establezcan tiendas de cannabis no medicinal en un área no parece afectar el consumo de cannabis en los jóvenes<sup>9</sup> o aumentar el número de delitos.<sup>10</sup> Sin embargo, uno de los estudios sugirió que la proximidad percibida a las tiendas de cannabis (más que la densidad de las tiendas en un área específica) se asocia a una mayor posibilidad de que jóvenes admitan su intención de consumir cannabis.<sup>11</sup>

La regulación permite la implementación de restricciones en torno a sitios específicos de importancia pública, incluyendo escuelas u otros sitios en los que se reúnen las personas jóvenes. El impacto de estos controles para la venta de alcohol o de tabaco no está particularmente bien establecido, pero ciertamente puede servir para tranquilizar al público al demostrar que se están teniendo los cuidados necesarios al desarrollar el marco regulatorio. En un plazo más largo, estos argumentos podrán volverse innecesarios.

2 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* 44.5, pp.500–516. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19734159?dopt=Abstract&holding=f1000.f1000m.isrctn](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19734159?dopt=Abstract&holding=f1000.f1000m.isrctn).

3 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.

4 Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis*, Palgrave Macmillan, p.58.

5 Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p.19. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

6 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](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_53355_EN_emcdda-cannabis-mon-full-2vols-web.pdf).

7 Gobierno de Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s5-1(2). <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-sas-katchewan>

8 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](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_53355_EN_emcdda-cannabis-mon-full-2vols-web.pdf).

9 Peters, T. y Foust, C. (2019) High school student cannabis use and perceptions towards cannabis in southcentral Colorado – comparing communities that permit recreational dispensaries and communities that do not, *Journal of Cannabis Research* 1. <https://jccannabisresearch.biomedcentral.com/articles/10.1186/s42238-019-0002-0>

10 Brinkman, J. y Mok-Lamme, D. (2019) Not in my backyard? Not so fast. The effect of marijuana legalization on neighborhood crime, *Regional Science and Urban Economics* 78. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.103460>

11 Hust, S.J.T. et al (2020) Youth's Proximity to Marijuana Retailers and Advertisements: Factors Associated with Washington State Adolescents' Intentions to Use Marijuana, *Journal of Health Communication*. <https://doi.org/10.1080/10810730.2020.1825568>

Sin embargo, estas restricciones han sido incorporadas de manera consistente en las regulaciones de cannabis existentes. En los Países Bajos, no se permiten los *coffeeshops* en un radio de 250m de las escuelas, y los gobiernos locales tienen la facultad de decidir si los aceptan en su área. En Washington, los comercios quedan prohibidos hasta una distancia de 1 000 pies de áreas específicas en las cuales los niños suelen reunirse, como las escuelas.<sup>12</sup> En Ontario, las tiendas deben encontrarse a más de 150m de una escuela,<sup>13</sup> mientras que en Alberta las tiendas tienen que estar al menos a 100m de alguna institución de salud o de una escuela, pero los municipios tienen la facultad de variar esta distancia.<sup>14</sup>

## Apariencia y señalización

Como lo exploramos más adelante en la sección sobre el control del mercadeo, hay una relación bien establecida entre la exposición al mercadeo, las marcas y la publicidad del alcohol y el tabaco y el incremento en el consumo de estas drogas. Es razonable imaginar que un mercadeo similar al que fue utilizado en los mercados del alcohol y el tabaco impulsaría un incremento en el consumo de cannabis. La investigación temprana en EE.UU. también sugiere que la exposición a la publicidad de cannabis está relacionada de manera similar con un aumento en la posibilidad de consumo entre adolescentes.<sup>15</sup> La apariencia y la señalización de los puntos de venta son elementos clave del mercadeo para cualquier negocio, por lo cual deberían ser cuidadosamente controlados para asegurar que su propósito sea funcional y no promocional.

Las descripciones, los signos y los símbolos estandarizados pueden ser utilizados para señalar un punto de venta de cannabis, y se

pueden implementar restricciones y prohibiciones en la señalización de los escaparates para minimizar la posibilidad de compras impulsivas. Los *coffeeshops* neerlandeses están sometidos a restricciones similares, y se prohíbe la publicidad o las referencias exteriores explícitas al cannabis. En cambio, imágenes relacionadas con los Rastafari, representaciones de hojas de palmera, y las palabras “*coffeeshop*” se volvieron el señalamiento predeterminado. De manera similar, el estado de Washington solo permite dos signos para las tiendas de cannabis no medicinal, de un tamaño menor a 1 600 pulgadas cuadradas que identifiquen el nombre de la tienda, la ubicación y la naturaleza del negocio. Los señalamientos pueden contener imágenes o logotipos, pero estos no pueden, a su vez, incluir imágenes de plantas o de productos, personajes de caricatura o ninguna otra imagen que podría resultar atractiva para los niños.<sup>16</sup>

Las exigencias estrictas respecto a la apariencia exterior de los puntos de venta pueden relajarse en el caso de los espacios interiores de los sitios de consumo. Uno de los principales atractivos de los *coffeeshops* neerlandeses es que son entornos agradables en los cuales se puede uno relajar. De ahí que las restricciones sobre la apariencia interior de los sitios de consumo deben enfocarse en impedir la promoción de los productos de cannabis, y no en volver los lugares simples y poco atractivos. Por otro lado, los puntos de venta únicamente para el menudeo deben ser más genéricos y funcionales, lo cual es poco probable que desaliente a los clientes, ya que las personas comprarán cannabis para consumirlo en otro lugar.



La calcomanía oficial verde y blanca en las ventanas de los *coffeeshops* neerlandeses indica que son autorizados

<sup>12</sup> Washington State Liquor and Cannabis Board (Sin fecha) Distance from Restricted Entities. [https://lcb.wa.gov/mjlicense/distance\\_from\\_restrict-ed\\_entities](https://lcb.wa.gov/mjlicense/distance_from_restrict-ed_entities)

<sup>13</sup> Gobierno de Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, Ontario Regulation 468/18, s11. <https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10>

<sup>14</sup> Provincia de Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(3)-(4). [http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders\\_in\\_Council/2018/218/2018\\_027.pdf](http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf)

<sup>15</sup> Krauss, M.J. et al (2017) Marijuana advertising exposure among current marijuana users in the U.S., *Drug Alcohol Depend* 174. <https://dx.doi.org/10.1016%2Fj.drugalcdep.2017.01.017>; Dai, H. (2017) Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents, *Prev Chronic Dis*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5716812/>

<sup>16</sup> Washington State Liquor and Cannabis Board (Sin fecha) Frequently Asked Questions About Marijuana Advertising. [lcb.wa.gov/mj2015/faq\\_i502\\_advertising](https://lcb.wa.gov/mj2015/faq_i502_advertising)

La vasta cantidad de conocimientos adquiridos de la regulación de tabaco demuestra claramente que los entornos de venta pueden influenciar el consumo de manera significativa.<sup>17 18 19</sup> Por ejemplo, hay pruebas de que la presencia de los expositores de productos de tabaco en los puntos de venta socava el control de los impulsos entre los fumadores adultos y conduce a un mayor consumo de tabaco entre los niños y los adolescentes.<sup>20 21</sup> El uso de los llamados “*power walls*”, es decir amplias filas de productos de tabaco ubicadas directamente detrás de las áreas de las cajas, alienta las compras impulsivas. Su desarrollo ilustra cómo, en la ausencia de una regulación eficaz, los intereses comerciales explotan las oportunidades de maximizar sus ventas. Sin embargo, varios países están avanzando tardíamente en la regulación de los mostradores de tabaco en las tiendas, pero sin llegar a prohibir su venta. Finlandia, Islandia, el Reino Unido y Australia, entre otros, exigen ahora que los productos de tabaco se guarden en gabinetes opacos, o debajo del mostrador, de donde se pueden sacar si así lo solicita un cliente adulto.

Aunque no es necesariamente apropiado en cada caso la forma más cautelosa de regulación de cannabis adoptaría probablemente una estrategia similar, con el cannabis fuera de la vista de los posibles clientes hasta que se soliciten. De nuevo, contrariamente a la venta convencional impulsada por el lucro, la idea es de brindar una experiencia de venta funcional más que promocional. Este tipo de restricciones son particularmente importantes en un contexto como el de la venta en farmacias, en donde posiblemente haya otros productos a la venta, o donde no necesariamente se aplican restricciones de edad para entrar en el local. Esto es menos importante en un sitio de venta de cannabis o de venta y consumo

de cannabis, ya que ambos aplicarían el control de edad en la entrada. Se hace hincapié en esta distinción en las regulaciones de Manitoba, donde las licencias para vendedores se dividen en “*licencia de control de acceso*” y “*licencia de control de edad*”. La primera autoriza al detentor de la licencia a vender cannabis mientras esté guardada detrás del mostrador o en repisas que impiden ver el producto antes de comprarlo, mientras que la segunda autoriza a vender cannabis, mientras se prohíba la entrada a la tienda a personas menores de edad.<sup>22</sup> Si se considera demasiado estricta la prohibición de mostradores de productos de cannabis, al menos la regulación debe actuar como influencia moderadora, exigiendo que los mostradores sean discretos, sin mensajes promocionales, y que los productos estén presentados en embalajes o contenedores sencillos y estandarizados (véase el capítulo sobre el embalaje, Sección 2f).

---

## Horas de apertura

---

Existen pruebas consistentes en la regulación del alcohol que demuestran que las restricciones sobre los días y las horas de apertura son una herramienta útil para moderar ciertos daños relacionados con el alcohol.<sup>23</sup> Sin embargo, el cannabis es diferente al alcohol. Si bien cualquier aumento en la disponibilidad puede causar un incremento en las ventas, en el caso del alcohol, la apertura en horas tardías está especialmente ligada a los comportamientos antisociales. Este es un asunto menos grave en lo que respecta al cannabis, de manera que el objetivo de controlar las horas de apertura es diferente.

No obstante, las autoridades que otorgan las licencias deberían buscar controlar los horarios de los puntos de venta de cannabis, de acuerdo con los parámetros establecidos por la regulación en general, con el fin de asegurar un nivel apropiado de disponibilidad

17 Wakefield M. et al. (2008) The effect of retail cigarette pack displays on impulse purchase, *Addiction* 103.2, pp.322–328.

18 Carter O.B. et al. (2009) The effect of retail cigarette pack displays on unplanned purchases: results from immediate post-purchase interviews, *Tobacco Control* 18.3, pp.218-221.

19 Germain D. et al. (2010) Smoker sensitivity to retail tobacco displays and quitting: a cohort study, *Addiction* 105.1, pp.159–63.

20 Paynter J. and Edwards R. (2009) The impact of tobacco promotion at the point of sale: a systematic review, *Nicotine and Tobacco Research* 11.1, pp.25–35.

21 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>.

22 Manitoba (2018) The Liquor, Gaming and Cannabis Control Act (as amended), s101.4(3). <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/1153e.php>

23 World Health Organization Regional Office for Europe, Evidence for the effectiveness and cost-effectiveness of interventions to reduce alcohol-related harm, pp.68–69. [www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0020/43319/E92823.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/43319/E92823.pdf).

(para saber más, véase la discusión sobre **Encontrar el justo equilibrio** en la **Sección 1**). La interpretación de esto puede variar entre las regiones, como demuestran los requisitos variables en Canadá. En Ontario, las tiendas pueden abrir entre 9am y 11pm.<sup>24</sup> En Alberta, las horas de apertura están limitadas a 10am-2am, pero pueden ser restringidas por las autoridades municipales.<sup>25</sup> En Saskatchewan, el horario es de 8am a 3 am, o hasta las 3.30am en Año Nuevo. Las tiendas en Saskatchewan deben abrir un mínimo de seis horas al día seis días a la semana.<sup>26</sup> Se aplican disposiciones similares en Terranova y Labrador, en donde las licencias pueden ser confiscadas debido a un periodo de inactividad.<sup>27</sup>

## Venta de otras drogas

Los puntos de venta, al menos en un inicio, deberían de limitarse únicamente a la venta y el consumo de productos de cannabis. Esta restricción es común en los Países Bajos y en EE.UU., en donde la prohibición de vender cualquier otra droga, incluso alcohol o tabaco, muchas veces es una condición no negociable para la obtención de una licencia.

Aunque muchas personas, sobre todo en Europa, fuman cannabis mezclado con tabaco, una política de este tipo contribuiría a delimitar más claramente los mercados de ambas drogas. Una mayor separación de estos mercados tiene el potencial de promover nuevas normas sociales relacionadas con el fumar cannabis, alentando formas más seguras de consumo que llevarían a ganancias en materia de salud pública.

## Responsabilidad de la supervisión reglamentaria

Al mantener las jerarquías existentes del control reglamentario para el alcohol y el tabaco, los puntos de venta de cannabis deberían estar primordialmente vigilados por las autoridades que emiten las licencias, que suelen ser un nivel de gobierno local encargado de gestionar y hacer cumplir una serie de reglamentos determinados de forma centralizada y que, por tanto, operan dentro de la infraestructura de una legislación nacional e internacional más amplia. Existen marcos similares en varios países.

En el Reino Unido, por ejemplo, cada autoridad a cargo de la concesión de las licencias de ocio debe revisarlas cada tres años y consultar con el jefe de policía, los bomberos, los representantes de quienes tienen la licencia y los representantes de los comercios locales y los residentes. En EE.UU., la política de alcohol está ampliamente a cargo de los estados individuales, los cuales controlan la fabricación, la distribución y la venta dentro de sus propias fronteras, mientras que el gobierno federal regula la importación y el transporte interestatal. De manera similar, en Canadá, el gobierno federal está a cargo de la regulación de los productores de cannabis, pero los vendedores obtienen sus licencias y son regulados por las provincias y los territorios.

Donde quiera que se encuentre la responsabilidad de la supervisión reglamentaria, es sumamente importante que se definan claramente y sean proporcionales las sanciones por infracción a las normas de las licencias. En Columbia Británica, por ejemplo, el incumplimiento de las condiciones de la licencia, como por ejemplo permitir el desorden, servir a personas intoxicadas o permitir la exhibición de cannabis a la vista de menores, suele estar sujeto a multas de entre \$7 000 y \$11 000 y a la suspensión de la licencia de 7 a 11 días en primera instancia.<sup>28</sup> En Terranova y Labrador, la venta en contravención de la ley como primer delito da lugar a una multa de entre \$300 y \$10 000, a una pena de prisión de hasta seis meses,

<sup>24</sup> Gobierno de Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, Ontario Regulation 468/18, s17. <https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10>

<sup>25</sup> Provincia de Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s121(2), Part 2, Schedule 3. [http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders\\_in\\_Council/2018/218/2018\\_027.pdf](http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf)

<sup>26</sup> Gobierno de Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s3-6. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

<sup>27</sup> Terranova y Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s34(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>

<sup>28</sup> Columbia Británica (2018) Cannabis Control and Licensing Act: Cannabis Licensing Regulation, Schedule 2. [http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202\\_2018#Schedule2](http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#Schedule2)

o a ambas cosas.<sup>29</sup> Una disposición similar en la Isla del Príncipe Eduardo en relación con la venta no autorizada permite imponer una multa de \$500 a \$10 000 dólares en caso de primera infracción, sin la correspondiente disposición de prisión.<sup>30</sup> En Saskatchewan, el incumplimiento de cualquier disposición que no tenga una sanción específica en la ley hace que el individuo pueda ser sancionado con una multa de \$25 000 dólares, una pena de prisión de hasta 6 meses, o ambas cosas.<sup>31</sup>

El establecimiento de umbrales proporcionales requiere consideraciones difíciles sobre si, o dónde, puede situarse la línea para establecer la responsabilidad penal en determinados escenarios, la cual debería evitarse a menos que sea absolutamente necesaria. La historia de la prohibición del cannabis ha conllevado castigos excesivos y una carga desproporcionada de dichos castigos para los grupos marginados. Los impulsores estructurales de estas dinámicas no desaparecerán simplemente cuando se aplique la regulación, pero esta ofrece una rara e importante oportunidad para reducir drásticamente el alcance mediante el cual se controla la actividad relacionada con el cannabis a través del uso del derecho penal. Sin embargo, es fundamental que, cuando se siga aplicando el derecho penal, éste no se imponga de forma arbitraria, discriminatoria o innecesaria. En particular, existe el riesgo de que se apliquen leyes de “*penas duras*” por motivos políticos, creando disparidades con las sanciones equivalentes para el alcohol y el tabaco. Esto debería evitarse, y este tipo de medidas ya han sido criticadas en jurisdicciones con legalización, como en Canadá.

## j Mercadeo

### Desafíos

- Impedir la promoción comercial del cannabis y de su consumo
- Negociar los obstáculos políticos y jurídicos a la implementación de restricciones adecuadas de mercadeo, incluyendo el uso de grupos de presión por parte de la industria

### Análisis

- La experiencia del alcohol y el tabaco demuestra la capacidad que tienen las acciones de mercadeo para influenciar los niveles y patrones de consumo de drogas
- Los intentos por reducir las actividades de mercadeo posiblemente encuentran resistencia por parte de los agentes comerciales involucrados
- Si el marco regulatorio general permite que un grupo selecto de empresas privadas dominen el negocio, estas entidades adquieren un mayor poder de presión para resistir a las nuevas restricciones del mercado
- La evidencia de la regulación de tabaco sugiere que las prohibiciones parciales que impidan sólo ciertas formas de mercadeo, en vez de prohibiciones globales que cubran todas las actividades de mercadeo, son poco eficientes para reducir los posibles daños asociados con el consumo de cannabis
- Incluso cuando son sujetas a prohibiciones parciales de mercadeo, las compañías de tabaco muchas veces mantienen su gasto promocional, simplemente encauzando más dinero en aquellas actividades (muchas veces más sutiles) de mercadeo que aún están permitidas. Es entonces de esperarse que las prohibiciones parciales tengan un efecto similar sobre las empresas privadas involucradas en el negocio de cannabis, de hecho, esto ya está ocurriendo hasta cierto punto

<sup>29</sup> Terranova y Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s95(1). <https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm>

<sup>30</sup> Isla del Príncipe Eduardo (2018) Cannabis Control Act, s32. [https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis\\_control\\_act.pdf](https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis_control_act.pdf)

<sup>31</sup> Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Act, s5-2. <https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan>

## Recomendaciones

- La prohibición de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del cannabis debería ser el punto de partida preestablecido de cualquier sistema de regulación
- El artículo 13 del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud ofrece un plan exhaustivo para eliminar el mercadeo del tabaco que podría fácilmente aplicarse al cannabis

La publicidad, la promoción y el patrocinio constituyen la primera línea de los esfuerzos de la mayoría de las industrias para mantener y aumentar sus bases de clientes. Históricamente, las industrias del alcohol y el tabaco no han sido diferentes y utilizan una serie de técnicas de mercadeo para maximizar el consumo de sus productos y, en consecuencia, sus beneficios. Aunque en las últimas décadas se ha conseguido en mayor o menor medida frenar el uso de estas técnicas por parte de estas dos industrias de las drogas legales (se ha avanzado mucho más en el caso del tabaco que en el del alcohol), estos éxitos se han conseguido con muchas dificultades, y la industria ha luchado contra ellos en todo momento.

Los gobiernos que intentan aplicar restricciones adecuadas a la comercialización del cannabis pueden enfrentarse a retos similares por parte de las grandes empresas. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con el alcohol y el tabaco, las jurisdicciones que acaban de regular suelen hallarse frente a una “hoja blanca”: si el cannabis no medicinal se regula de forma suficientemente estricta desde el principio, es menos probable que se produzca un conflicto continuo en este ámbito, y los responsables políticos no tendrán que luchar para controlar una industria poderosa y bien establecida que pretende promocionar agresivamente sus productos. Esta hoja blanca ya está ligeramente enturbiada por la presencia establecida de mercados de cannabis medicinal en algunas zonas, así como por el desarrollo más reciente de productores que operan a nivel transnacional. Las prácticas existentes entre los actores del cannabis medicinal y la dinámica corporativa transnacional

establecida hacen más compleja la aplicación de nuevas normas para un mercado no medicinal. No obstante, se trata de un nuevo ámbito de regulación en el que los legisladores nacionales y los organismos multilaterales tienen la oportunidad de imponer nuevos estándares estrictos desde el principio para el desarrollo de normas claras, incluyendo rigurosos controles sobre la comercialización.

Los ejemplos de comercialización irresponsable e inadecuadamente regulada de productos de cannabis medicinal y recreativo que se han visto en algunos estados de EE.UU. pueden servir de lección sobre los riesgos potenciales en este ámbito. En la **Sección 3** se analiza con más detalle la captura corporativa, basándose especialmente en las experiencias recientes de Canadá tras la legalización.

El mercadeo ha sido uno de los principales campos de batalla entre los gobiernos y las empresas de alcohol y tabaco, y quizás sea el que más claramente pone de manifiesto la tensión entre el objetivo de reducir los daños sanitarios y sociales asociados al consumo de drogas y los objetivos de búsqueda de beneficios de los intereses privados que operan en un mercado comercial. Los responsables políticos que consideren la posibilidad de controlar la comercialización del cannabis deben ser conscientes de estos objetivos contradictorios y reconocer la importancia de las restricciones a la comercialización para la eficacia general de cualquier sistema de regulación del cannabis legal.

Las lecciones deben aprenderse rápidamente, ya que el afianzamiento de la dinámica corporativa tras el establecimiento de los primeros mercados de cannabis no medicinal ya está empezando. Sin embargo, las investigaciones realizadas en Canadá y EE.UU. indican que la identificación de las marcas sigue siendo baja, en parte porque las estrategias de marca de las empresas todavía están definiendo lo que es posible y eficaz dentro de los nuevos marcos normativos.<sup>1</sup> Hay que estar especialmente atentos a la rápida evolución de las redes sociales, que ofrecen nuevas y

<sup>1</sup> Rup, J., Goodman, S. y Hammond, D. (2020) Cannabis advertising, promotion and branding: Differences in consumer T exposure between 'legal' and 'illegal' markets in Canada and the US, *Preventive Medicine* 133. <http://cannabisproject.ca/wp-content/uploads/2017/09/Rup-Goodman-Hammond-2020-Cannabis-advertising-promotion-and-branding-Differences-in-consumerexposure-between-legal-and-illegal-markets-in-Canada-and-the-US.pdf>

únicas oportunidades a las empresas de cannabis para promocionar sus identidades de marca, de manera que, al menos a corto plazo, mientras los reguladores se ponen al día, pueden eludir los esfuerzos más amplios para controlar dicho mercadeo.<sup>2</sup> Por lo tanto, los reguladores deberían aprovechar al máximo la “hoja en blanco” que ofrece la regulación para establecer normas claras que impidan que se repitan las experiencias del tabaco y el alcohol, incluyendo además controles genéricos de mercadeo entre plataformas que puedan limitar o cerrar la posible explotación de las lagunas del mercadeo en las redes sociales.

### Lecciones de la regulación del mercadeo de tabaco

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha declarado que la eliminación de todas las formas de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco (TAPS, por sus siglas en inglés) es esencial para un control significativo del tabaco. El artículo 13 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (FCTC, por sus siglas en inglés), que exige a todas las partes establezcan una prohibición total de las TAPS, es una de las dos únicas disposiciones del tratado que incluye un plazo obligatorio de aplicación (cinco años después de la entrada en vigor).<sup>3</sup>

Durante gran parte del siglo XX, el TAPS estuvo sujeto a una regulación mínima. A la industria del tabaco se le permitió hacer publicidad a través de todos los medios de comunicación, y desarrolló técnicas cada vez más sofisticadas para promocionar sus productos. El mercadeo directo e indirecto a través del patrocinio de eventos deportivos y musicales, así como la colocación del producto en películas y programas de televisión, ayudó a asociar el consumo

de la droga con estilos de vida deseables, y sirvió para mejorar la imagen pública de las empresas que lo producían. Cuando empezó a surgir la preocupación por la salud en relación con el consumo de tabaco, la industria empleó un “giro” de marketing para calificar una gama de cigarrillos como “suaves” o “light”, dando la falsa impresión de que eran más seguros.

La considerable libertad concedida a las empresas tabaqueras para promocionar sus productos está estrechamente relacionada con el aumento de la tasa de consumo de tabaco que se mantuvo en la mayoría de las naciones occidentales hasta mediados de la década de 1960. Existen, por ejemplo, pruebas concluyentes de que los TAPS son un método eficaz de captación de nuevos fumadores,<sup>4</sup> hecho que ha sido reconocido por el Cirujano General de EE.UU., quien ha afirmado categóricamente que “*existe una relación causal entre la publicidad y los esfuerzos promocionales de las empresas tabaqueras y la iniciación y progresión del consumo de tabaco entre los jóvenes.*”<sup>5</sup>

Incluso después de que se impusieran mayores restricciones a los TAPS, se sigue creyendo que han sido uno de los principales impulsores del consumo de tabaco y de los daños relacionados.

Es evidente que los riesgos relativos del cannabis en comparación con el tabaco hacen que los costos sanitarios, sociales y financieros de los TAPS sean de una magnitud muy superior a los que podrían derivarse de la publicidad, la promoción y el patrocinio del cannabis (CAPS, por sus siglas en inglés), pero estas estimaciones ponen de manifiesto cómo, incluso cuando la comercialización de una droga legal para uso no médico está sujeta a restricciones, puede seguir produciendo daños graves y evitables. De ahí que la OMS afirme que, mientras que los controles exhaustivos de todas las formas de TAPS pueden reducir la prevalencia del tabaquismo (y, por ende, los daños

2 Encuesta EurekAlert! (2019): Most teenagers in legalized states see marijuana marketing on social media. [https://www.eurekalert.org/pub\\_releases/2019-11/uoma-sm112119.php](https://www.eurekalert.org/pub_releases/2019-11/uoma-sm112119.php); Brody, L. (2020) 5 Cannabis Brands That Are Crushing It On Instagram, *Green Entrepreneur* 23 de abril. <https://www.greenentrepreneur.com/article/349545>; Gunelius, S. (2020) Instagram Marketing for Cannabis Businesses and Cannabis-Related Businesses, *Cannabiz Media* 22 de mayo. <https://cannabiz.media/instagram-marketing-for-cannabis-license-holders/>; Bourque, A. (2019) Under The Influence Of Instagram: Cannabis In The Age Of Social Media, *Forbes* 6 de mayo <https://www.forbes.com/sites/andrebourque/2019/05/06/under-the-influence-of-instagram-cannabis-in-the-age-of-social-media/>.

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

4 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>.

5 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/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK99239/).

relacionados con el mismo), las restricciones parciales “*tienen poco o ningún efecto*”.<sup>6</sup>

En conjunto, la experiencia de la regulación de los TAPS indica que la comercialización sin restricciones del cannabis probablemente vaya acompañada de una expansión del consumo y de los daños asociados a ello. Además, aunque las limitaciones legales en algunos países pueden significar que las prohibiciones parciales de comercialización son la única respuesta reguladora factible, es poco probable que reduzcan adecuadamente la carga de salud y seguridad pública, por grande o pequeña que sea, que supone el consumo de cannabis. En los casos en que los marcos legales existentes lo permitan, una prohibición integral de los CAPS representa la forma óptima de control.

---

### Lecciones de la regulación del mercadeo de alcohol

---

Mientras que se ha logrado un éxito considerable en la limitación de la comercialización del tabaco con la prohibición en muchos países de los mostradores en las tiendas, los anuncios de televisión, el patrocinio de eventos y con la introducción del empaquetado sencillo, a la industria del alcohol se le ha dejado relativamente libre para promocionar sus productos en todos los medios de comunicación. El resultado es que la exposición a la comercialización de una droga de alto riesgo es, en muchos lugares, simplemente un hecho de la vida cotidiana. Este alto nivel de exposición, y sus concomitantes implicaciones para la salud pública, deberían servir de advertencia para los responsables políticos que contemplan la posibilidad de permitir que el cannabis se promocio de una manera igualmente libre.

- En Inglaterra, los aficionados al fútbol ven alrededor de dos referencias a marcas de bebidas alcohólicas por cada minuto

que ven un partido por televisión, además de la publicidad formal durante las pausas publicitarias<sup>7</sup>

- Las campañas de mercadeo de bebidas alcohólicas se realizan cada vez más a través de redes sociales como Facebook y Twitter, así como de aquellas que son utilizadas de forma desproporcionada por los jóvenes, como Instagram y TikTok. El mercadeo en las redes sociales puede atravesar más fácilmente las fronteras internacionales y, en general, está menos regulado<sup>8</sup>
- Un estudio estima que, en el Reino Unido, los niños de 10 a 15 años ven un 10% más de publicidad de alcohol en la televisión que sus padres. Y cuando se trata del sector específico de los “*alcopops*” (bebidas alcohólicas azucaradas comercializadas para atraer a niños y jóvenes), ven un 50% más<sup>9</sup>

---

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

---

El artículo 13 del CMCT podría adaptarse al cannabis con relativa facilidad. Siguiendo las recomendaciones que contiene, una prohibición integral de los CAPS abarcaría toda la promoción publicitaria y el patrocinio directo e indirecto.

---

### Restricciones legales o políticas de los controles de mercadeo

---

El artículo 13 del CMCT reconoce que, en algunos casos, una prohibición total de los TAPS violaría la constitución de un país o jurisdicción. En tales casos, sigue exigiendo que las restricciones a los TAPS sean lo más exhaustivas posible dentro de las limitaciones constitucionales.

---

<sup>7</sup> 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>.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Room, R. y O'Brien, P.(2020), Alcohol marketing and social media: A challenge for public health control, *Drug and Alcohol Review*. <https://doi.org/10.1111/dar.13160>

<sup>9</sup> Véase nota anterior

---

<sup>6</sup> 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](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85380/1/9789241505871_eng.pdf).

Una vez más, esta concesión podría hacerse igualmente en el caso de las restricciones a los CAPS, y probablemente sería necesaria, dado que en algunos países se han sentado precedentes con respecto a la comercialización del tabaco y el alcohol. El Tribunal Supremo de EE.UU., por ejemplo, ha dictaminado que las empresas tabaqueras tienen derecho al menos a alguna forma de publicidad de sus productos en virtud de la Primera Enmienda de la Constitución.<sup>10</sup>

Sin embargo, aunque la llamada “*libertad de expresión comercial*” de las empresas tabacaleras se ha considerado digna de protección legal en EE.UU., los TAPS están siendo cada vez más objeto de restricciones. Entre otras cosas, la Ley de Prevención del Tabaquismo y Control del Tabaco en la Familia, que se convirtió en ley en 2009, prohíbe el patrocinio de eventos por parte de las empresas tabacaleras, así como los artículos promocionales de marca que no sean de tabaco.<sup>11</sup>

Por lo tanto, en los países o jurisdicciones en los que es probable que las leyes de libertad de expresión comercial entren en conflicto con la futura regulación de los CAPS, todavía existe un margen potencialmente significativo para las restricciones al mercadeo del cannabis, incluso si las pruebas sugieren que estas tendrán una eficacia más limitada en comparación con las prohibiciones integrales. A largo plazo, esta eficacia más limitada debería ser resaltada por aquellos que están a favor de un enfoque de salud pública para la regulación, con el fin de reducir el alcance de las leyes de libertad de expresión comercial en el contexto de la comercialización de drogas no médicas.

Además de las limitaciones legales, puede haber oposición política a una regulación efectiva de los CAPS. Al afectar a cuestiones de libertad de expresión, inevitablemente habrá alguna resistencia a esta regulación desde algunos sectores, incluso entre las empresas de cannabis existentes que buscan entrar en nuevos mercados. Sin

embargo, es poco probable que este punto de vista tenga mucha atracción entre el público en general. La naturaleza distintiva de los riesgos de las drogas en relación con la mayoría de las otras mercancías, y la necesidad particular de proteger a los grupos vulnerables de la exposición a estos riesgos, se consideraría para la mayoría de la gente una justificación suficiente para restringir las libertades comerciales estándar. De hecho, las fuertes restricciones a los CAPS pueden considerarse políticamente necesarias para garantizar que las medidas reguladoras sean aceptables para el público en general.

### La regulación de la publicidad, promoción y el patrocinio del cannabis (CAPS) en el mundo

#### Uruguay

En Uruguay, todas las formas de publicidad, publicidad indirecta, promoción o patrocinio de los productos de cannabis están prohibidas.

#### EE.UU.

Al igual que en otros ámbitos de la política sobre el cannabis, ha habido cierto grado de “*transferencia de políticas*” entre los estados de EE.UU., siendo la protección de los jóvenes un claro factor de motivación en la regulación de los CAPS. La mayoría de los estados han introducido regulaciones similares para evitar que la comercialización de cannabis se dirija a los niños. Esto incluye la imposición de obligaciones negativas (aquellas que simplemente exigen a una empresa que se abstenga de realizar una determinada acción), como la prohibición de hacer publicidad a una determinada distancia de zonas en las que es probable que haya niños (como escuelas y parques infantiles); y de representar personajes que puedan resultar atractivos para los niños o una publicidad diseñada de forma que resulte especialmente atractiva para ellos.<sup>12</sup> Son comunes las restricciones similares en relación con la representación de personajes susceptibles de atraer a los niños en los envases,<sup>13</sup> aunque en general los estados de EE.UU. aplican normas menos restrictivas en relación con las marcas que las establecidas en Canadá.

<sup>10</sup> Para más información, véase Gostin, L. O. (2002) Corporate Speech and the Constitution: The Deregulation of Tobacco Advertising, *American Journal of Public Health* 92.3, pp.352-355.

<sup>11</sup> 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](http://www.fda.gov/tobaccoproducts/guidancecomplianceregulatoryinformation/ucm246129.htm).

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, en Washington, donde está fijado 1 000 pies: Washington State Liquor and Cannabis Board (Sin fecha) Frequently Asked Questions About Marijuana Advertising. [https://lcb.wa.gov/mj2015/faq\\_i502\\_advertising#advertisingrules](https://lcb.wa.gov/mj2015/faq_i502_advertising#advertisingrules); véase también en Maine, donde se fijó en 500 pies: State of Maine, Office of Marijuana Policy: Department of Administrative and Financial Services, Adult Use Marijuana Program Rule 18-691 C.M.R., Chapter 1. s5.2 (c)(4) - Prohibitions, p.54. <https://www.maine.gov/dafs/omp/adult-use/rules-statutes/18-691-C.M.R.-ch.-1>

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Alcohol and Marijuana Control Office (Actualizado 2019) 3 AAC 306 Regulations for the Marijuana Control board, 565 Packaging of marijuana products. <https://www.commerce.alaska.gov/web/Portals/9/pub/MCB/StatutesAndRegulations/3AAC306%209.18.19.pdf>

Sin embargo, los estados también han tratado de imponer obligaciones positivas a las empresas, es decir, requisitos para que tomen medidas que garanticen que su publicidad sea conforme. Uno de estos ejemplos es que la publicidad sólo se mostrará después de que el detentor de la licencia *“haya obtenido datos fiables y actualizados sobre la composición de la audiencia”* que demuestren que *“es razonable esperar”* que un alto porcentaje de la audiencia que ve la publicidad o el mercadeo *“tenga 21 años o más”*. Este porcentaje está fijado en un 71.6% en California, por ejemplo, y en un 85% en Massachusetts.<sup>14</sup> Estas obligaciones positivas ayudan a garantizar que las empresas sean activas a la hora de medir el impacto de su publicidad; sin embargo, también ponen de manifiesto que ninguna publicidad puede quedar completamente oculta a los niños, a menos que esté totalmente prohibida, cosa que en los estados de EE.UU. no ocurre, lo que deja oportunidades para que se aprovechen estas lagunas.

Medidas similares han hecho que, en Colorado, mientras que la publicidad está permitida en los periódicos y revistas orientados a los adultos (lo que esencialmente significa todos los periódicos y la mayoría de las revistas), las campañas de gran difusión que tienen una *“alta probabilidad de llegar a los menores”* están prohibidas. Esto se extiende a la publicidad en línea: Los anuncios *“pop-up”* están prohibidos, pero los *“banners”* están permitidos en los sitios para adultos.

En Washington, también están prohibidos los anuncios en vehículos o paradas de transporte público, o en cualquier propiedad de titularidad o gestión pública. Históricamente, las actividades de mercadeo que promueven los productos de cannabis medicinal en los EE.UU. a menudo no han estado sujetas a la regulación, lo que tiene como resultado que la publicidad en la televisión, la radio y la publicidad impresa sean comunes en muchos estados. Esto puede ofrecer otra oportunidad para que la promoción indirecta del cannabis no médico eluda las restricciones.

### Canadá

En Canadá, los CAPS están muy restringidos a nivel federal. De acuerdo con la Ley sobre el Cannabis, está prohibido promover el cannabis apelando a los jóvenes, mediante la aprobación, o asociando el consumo de cannabis con *“el glamour, la recreación, la excitación, la vitalidad, el riesgo o la audacia”*.<sup>15</sup> Claramente, la legislación trata de impedir que el cannabis se promueva de la forma en que se han hecho anteriormente con el tabaco, el alcohol o incluso las bebidas energéticas.

También se prohíbe expresamente el patrocinio de personas, entidades o eventos, para evitar ciertas asociaciones positivas, como por ejemplo con el equipo deportivo favorito de alguien.<sup>16</sup> La normativa federal sobre el cannabis prohíbe además que los productos de cannabis den la impresión de tener *“beneficios para la salud o beneficios cosméticos”* (excepto en el caso de los productos médicos autorizados y pertinentes), y prohíbe la promoción que dé a entender que un producto comestible puede cumplir con las necesidades nutritivas.<sup>17</sup> También prohíben específicamente la promoción que pueda relacionar razonablemente un producto de cannabis con una bebida alcohólica, o con productos de tabaco o de vapeo que no sean de cannabis.<sup>18</sup> Este es también el caso cuando dicha promoción aparece en el embalaje y el etiquetado.<sup>19</sup>

La marca del producto está concebida para maximizar la cuota de mercado mediante la creación de una identidad distintiva, pero también puede hacer más atractivo el propio producto (en este caso, el cannabis). La Ley del Cannabis no excluye específicamente los elementos de la marca, siempre y cuando estos elementos no se asocien con los niños (o cuando se pueda creer razonablemente que atraen a los niños), y no traten de asociar la marca con una vida de glamour, recreación o riesgo, como vimos más arriba.<sup>20</sup>

Si bien la promoción del consumo es ciertamente contraria a los objetivos federales de la regulación, la promoción del consumo responsable no lo es. Por lo tanto, la prohibición de la promoción no se aplica expresamente a la *“promoción informativa”* dirigida a un adulto concreto, es decir, a la promoción de información sobre los riesgos o los efectos del consumo de cannabis.<sup>21</sup> De igual manera, la Ley del Cannabis establece que no se aplica a la promoción *“en el punto de venta si la promoción indica únicamente su disponibilidad, su precio o su disponibilidad y precio”*.<sup>22</sup> Esta matización es necesaria, ya que, de lo contrario, casi todo lo que hacen los vendedores en los comercios minoristas podría calificarse de *“promoción”*.

Los gobiernos provinciales pueden aplicar restricciones adicionales para sincronizar sus propios objetivos de regulación. En Columbia Británica se prohíbe el mercadeo, la publicidad o la promoción del cannabis entre los menores de edad, a menos que se hayan tomado medidas razonables para comprobar que la persona

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, California, en donde está establecido en 71.6%: Bureau of Cannabis Control California (2019) California Code of Regulations Title 16. § 5040, Advertising Placement. [https://bcc.ca.gov/law\\_regs/cannabis\\_order\\_of\\_adoption.pdf](https://bcc.ca.gov/law_regs/cannabis_order_of_adoption.pdf); véase también Massachusetts, donde está establecido en 85%: Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) 935 CMR 500.000 Adult Use of Marijuana, 500.105(4)(b)(2). [https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/11/935\\_CMR\\_500.000\\_Adult\\_Use\\_of\\_Marijuana\\_11.19.pdf](https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/11/935_CMR_500.000_Adult_Use_of_Marijuana_11.19.pdf)

<sup>15</sup> Gobierno de Canadá (2018) Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16), s17(1). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/>

<sup>16</sup> Canadian Cannabis Act, s17(20), (21). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/>

<sup>17</sup> Canadian Cannabis Regulations, s104.12, 104.14.

<sup>18</sup> Canadian Cannabis Regulations, s104.15, 104.16.

<sup>19</sup> Canadian Cannabis Regulations, s132.28, 132.3, 132.31, 132.31.

<sup>20</sup> Canadian Cannabis Act, s17(6).

<sup>21</sup> Canadian Cannabis Act, s17(2),(5).

<sup>22</sup> Canadian Cannabis Act, s17(2),(5).

no es menor de edad.<sup>23</sup> La legislación de Columbia Británica también prevé de forma exclusiva una “licencia de comercialización”, que autoriza al titular a “promover el cannabis con el fin de venderlo”.<sup>24</sup>

Esto está sujeto a controles provinciales, como la prohibición de proporcionar muestras de cannabis, ofrecer beneficios a los detentores de licencias de las tiendas minoristas a cambio de que éstas compren o promocionen productos, y ofrecer productos con descuento a cambio de beneficios de mercadeo. Sin embargo, un detentor de licencia puede realizar estudios de mercado e invitar a los detentores de licencias de las tiendas minoristas a eventos promocionales y pagar sus gastos de viaje, comidas, alojamiento y entretenimiento por hasta \$1 500 dólares al año por persona, con el fin de promocionar los productos.<sup>25</sup>

Por un lado, esto representa un intento pragmático de limitar las actividades comerciales inevitables. Por otro lado, plantea interrogantes dado el nivel de captura empresarial que ya se está produciendo en el mercado legal. En cambio, en Alberta, los titulares de licencias de venta al por menor tienen expresamente prohibido recibir regalos de los proveedores o representantes de cannabis, y tampoco pueden “alquilar o tomar prestado ningún tipo de mobiliario, equipo de almacenamiento, instalaciones, decoraciones, carteles, suministros u otros equipos” de los proveedores.<sup>26</sup>

#### Países Bajos

Los *coffeeshops* neerlandeses no pueden hacer publicidad; la única forma de promoción que se realiza es el uso de imágenes Rastafaris, imágenes de hojas de palmera, el uso de nombres comerciales como “Grasshopper” y las palabras “coffeeshop” para identificar las cafeterías. Por tanto, la prohibición de la publicidad actúa más bien como una influencia moderadora, en lugar de impedir que las cafeterías se distingan o se promocionen.

#### España

Aunque los clubes sociales de cannabis de España se gestionan en su mayoría sin ánimo de lucro, algunos han intentado comercializar las operaciones. Sin embargo, en general no se producen CAPS, ya que los que dirigen los clubes, así como los propios miembros, no tienen ningún incentivo financiero para aumentar el consumo de cannabis a través de la comercialización.

## k Instituciones para regular el mercado de cannabis

El establecimiento de un mercado de cannabis legalmente regulado exigirá la adopción de una amplia gama de decisiones políticas y el establecimiento de nuevas estructuras legales, políticas e institucionales. Es importante definir el nivel de gobernanza en el que deben tomarse esas decisiones e imponerse la legislación, y determinar a qué instituciones existentes o nuevas debe atribuirse la responsabilidad de la toma de decisiones, la aplicación y el cumplimiento de los distintos aspectos de la regulación.

En principio, estos retos no difieren significativamente de cuestiones similares en otros ámbitos de la política social y el derecho relacionados con las drogas medicinales y no medicinales actualmente legales, siendo la infraestructura reguladora en torno al alcohol y el tabaco, una vez más, la más relevante. Sobre esta base, la propuesta que se esboza a continuación sugiere cómo la nueva legislación y la toma de decisiones sobre el cannabis podrían integrarse y ser gestionadas por diferentes tipos de organismos políticos, internacionales/multilaterales (organismos mundiales y regionales), nacionales (federales y descentralizados) y varios niveles de gobierno local (estado, distrito, municipio, etc.). Estas sugerencias son, inevitablemente, generalizaciones; los contornos precisos de las estructuras de toma de decisiones serán determinados por las realidades políticas de las distintas jurisdicciones.

Dado que las instituciones multilaterales no han mostrado ninguna inclinación a liderar, las reformas de la política de drogas en torno a la regulación del cannabis no medicinal han sido impulsadas casi exclusivamente por la innovación a nivel nacional o subnacional. Inevitablemente, este proceso ha creado tensiones entre los diferentes niveles jerárquicos de gobierno. Las leyes sobre el cannabis de Uruguay y Canadá no cumplen con artículos específicos de las convenciones sobre drogas de la ONU; la regulación del cannabis a nivel estatal en EE.UU. entra en conflicto con la ley federal; y una serie de iniciativas locales sobre la regulación del

<sup>23</sup> Columbia Británica (2018) Cannabis Control and Licensing Act, s71.  
<http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029#section61>

<sup>24</sup> Columbia Británica (2018) Cannabis Control and Licensing Act: Cannabis Licensing Regulation, s3(1), 11.  
[http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202\\_2018#section3](http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#section3)

<sup>25</sup> Provincia de Columbia Británica (2019) Marketing: Terms and Conditions.  
<https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/employment-business-and-economic-development/business-management/liquor-regulation-licensing/guides-and-manuals/marketing-handbook.pdf>

<sup>26</sup> Provincia de Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s119.  
[http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders\\_in\\_Council/2018/218/2018\\_027.pdf](http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf)

cannabis, incluyendo en Copenhague, más de 60 municipios en los Países Bajos, y una serie de regiones y comunidades autónomas en España,<sup>1</sup> están desafiando los marcos legales nacionales. Sin embargo, estas tensiones son una manifestación inevitable de un proceso de liderazgo ascendente, más que un problema estructural a largo plazo. Los desafíos prolongados de este tipo conducirán inevitablemente a una reforma a nivel nacional, federal y de la ONU, como ha sucedido anteriormente con otras reformas de la política de drogas; en particular, la aparición de la reducción de daños como paradigma político dominante y, más recientemente, la descriminalización de las personas que consumen drogas. En ese momento, las tensiones disminuirán, aunque, en cierta medida, sigan formando parte del paisaje.

---

## Internacional

---

Las diferentes estructuras y agencias de la ONU tienen un papel claro e importante. Las funciones clave de la ONU serían:

- Supervisar las cuestiones relacionadas con el comercio internacional (que se analizan en la **Sección 2a**), en particular aquellas ligadas al suministro y al tránsito de medicamentos a base de cannabis. El comercio internacional y las cuestiones fronterizas también serían naturalmente competencia de los organismos regionales pertinentes, como la Unión Europea, o de los nuevos acuerdos comerciales regionales o bilaterales sobre el cannabis.
- Mantener la responsabilidad de supervisar las cuestiones relevantes en materia de derechos humanos, leyes laborales, desarrollo y seguridad. Los organismos de la ONU ya desempeñan un papel importante en estos ámbitos de forma más general, pero históricamente no ha habido suficiente compromiso desde el punto de vista de la política de drogas, debido a las limitaciones creadas por el sistema de control de drogas de la ONU, abiertamente

prohibicionista. Este enfoque prohibicionista ha causado una falta de coherencia entre el régimen de control de drogas de la ONU y los objetivos e instituciones más amplios de la ONU en materia de salud, derechos humanos y desarrollo. El papel de las Naciones Unidas se transformaría inevitablemente, pasando de la supervisión de un sistema prohibicionista global a uno más parecido a su papel con respecto al alcohol y el tabaco, con organismos de las Naciones Unidas que proporcionen la base, las normas básicas y los parámetros legales internacionales dentro de los cuales los Estados individuales, o grupos de Estados, puedan o deban operar. Este papel incluiría la supervisión y la orientación sobre los derechos de los Estados soberanos, así como las responsabilidades ante los países vecinos y la comunidad internacional en general.

- Actuar como centro de investigación sobre cuestiones de salud relacionadas con el cannabis y sobre las mejores prácticas en materia de política y legislación sobre el cannabis. Esta función de investigación y asesoramiento reflejaría el papel actual de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en lo que respecta a la política sobre el tabaco y el alcohol,<sup>2</sup> y funcionaría en colaboración con organismos de investigación regionales y nacionales equivalentes, como el OEDT. En una fase posterior, este análisis y las orientaciones sobre las mejores prácticas podrían formalizarse en un acuerdo internacional similar al Convenio Marco para el Control del Tabaco.<sup>3</sup>

Aparte de las necesarias reformas burocráticas y legales, el cambio de enfoque desde la aplicación punitiva de la ley hacia una gestión pragmática de la salud pública indica claramente que la responsabilidad principal de las cuestiones relacionadas con el cannabis debería pasar de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a la OMS y situarse junto a su función actual respecto al alcohol y el tabaco.

---

<sup>2</sup> Para conocer más acerca del trabajo de la OMS en el tema del tabaco, véase [www.who.int/topics/tobacco/en/](http://www.who.int/topics/tobacco/en/).

<sup>3</sup> World Health Organization (2003) Framework Convention on Tobacco Control. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>.

<sup>1</sup> Marks, A. (2020) The Legal Landscape for Cannabis Social Clubs in Spain, *Transnational Institute*. <https://www.tni.org/es/node/17274>

Es probable que, en el ámbito de la ONU, las reformas del cannabis requieran una mayor consideración de las normas de derechos humanos relacionadas con las políticas de drogas dentro de los principales regímenes de tratados, así como una mayor participación de los organismos pertinentes de la ONU en el seguimiento de los impactos de las políticas de drogas de los Estados miembros en la realización de los objetivos de desarrollo sostenible. Posiblemente estos avances tengan implicaciones globales en relación con el fin de la criminalización de la posesión de cannabis para uso personal, y potencialmente del cultivo para uso personal. Sin embargo, es importante dejar claro que las reformas del derecho internacional que exigen el fin de la criminalización de las personas que poseen o consumen cannabis (o lo cultivan para uso personal), y que introducen flexibilidad para que los Estados exploren modelos de regulación, no impondrían ni la naturaleza de las sanciones no penales, ni el establecimiento de una disponibilidad legalmente regulada. El derecho internacional proporcionaría, en cambio, una infraestructura jurídica general dentro de la cual los gobiernos nacionales actuarían, tomando sus propias decisiones sobre si regular el cannabis y cómo hacerlo.

Está claro que una reforma integral requiere una revisión del marco de los tratados de control de drogas de la ONU, o bien un curso de acción geopolíticamente viable mediante el cual los Estados individuales, o grupos de Estados afines, puedan ir más allá de las obligaciones de los tratados existentes. Para más información al respecto, véase la [Sección 3g](#) sobre el cannabis y las convenciones de drogas de la ONU.

---

## Gobierno nacional

---

A diferencia de la actual infraestructura prohibicionista, el marco general reformado del derecho internacional no impondría ni excluiría opciones particulares relacionadas con el acceso y el suministro legal, o los mercados internos de drogas. Es posible que en algunos países deban adoptarse medidas de reforma similares a nivel nacional para garantizar que los niveles de gobierno más

locales (por ejemplo, a nivel estatal o provincial) no vean a su vez excluidas o socavadas sus propias opciones de regulación por las leyes penales a nivel nacional. Por ejemplo, las opciones de regulación disponibles para los estados de EE.UU. que han legalizado el cannabis se han visto limitadas porque sigue siendo ilegal a nivel federal, algo que la Ley MORE propuesta en 2020-21 pretende cambiar. En consecuencia, no se puede exigir a los empleados del estado que participen directamente en la producción o el suministro de cannabis porque podrían ser acusados de delitos federales. El acceso a los servicios bancarios también se ha restringido mucho, y el consumo de cannabis sigue estando prohibido en las viviendas públicas.

Los gobiernos nacionales deben estar facultados para determinar sus propias políticas en materia de drogas dentro de los amplios parámetros establecidos en la legislación internacional sobre comercio y derechos humanos. En un panorama legal reformado, la responsabilidad de la política sobre el cannabis debería recaer principalmente en los departamentos de salud y no en los de asuntos internos. Aunque el gobierno conservará las responsabilidades esenciales de supervisión y aplicación de la normativa, es un principio fundamental que el consumo de drogas (en la medida en que suponga un riesgo) es principalmente una cuestión de salud pública y debe tratarse como tal. Muchos marcos normativos existentes han tratado de añadir más responsabilidades a los organismos existentes con la supervisión de la política sobre el alcohol; en EE.UU., esto ha llevado a la ampliación de los organismos existentes (en nombre y función), incluyendo el Alaska Department of Commerce, Community and Economic Development, Alcohol and Marijuana Control Office y el Washington State Liquor and Cannabis Board.

No obstante, debido a su complejidad (y al igual que ocurre con el alcohol) la política de drogas siempre será profundamente interdepartamental. Los departamentos de interior seguirán teniendo un papel clave en la aplicación de las nuevas normativas; las tesorerías buscarán la generación de impuestos; los departamentos de educación tendrán un papel en la prevención y la reducción de

daños, y así sucesivamente. Este carácter polifacético de la política sobre el cannabis se pone de manifiesto en la designación de las funciones reguladoras dentro de los departamentos estatales de California, que cuenta con tres organismos diferentes que supervisan la concesión de licencias de cannabis: las licencias de fabricación de productos de cannabis son supervisadas por una rama del Departamento de Salud Pública; las licencias de cultivo son supervisadas por una rama del Departamento de Alimentación y Agricultura; y todas las demás licencias (incluidas las de venta al por menor y distribución) son supervisadas por una rama del Departamento de Asuntos del Consumidor.<sup>4</sup> Por esta razón, será esencial contar con un organismo de coordinación distinto, con instrucciones interdepartamentales, para garantizar la coherencia de los enfoques en todos los ámbitos políticos.

Ya existen modelos para ello. Esto puede llevarse a cabo mediante la ampliación de las agencias existentes, como se ha comentado anteriormente en relación con Alaska y Washington, y con muchas provincias canadienses. Sin embargo, también puede implicar la creación de un nuevo organismo especializado a través de la legislación; en Uruguay, esto llevó a la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis, mientras que en Massachusetts se creó la Comisión de Control del Cannabis. Esto es preferible, ya que la organización puede diseñarse teniendo en cuenta específicamente la legislación sobre el cannabis, y se pueden incorporar nuevos expertos para garantizar una amplia gama de conocimientos pertinentes. En México, los activistas criticaron la decisión del Congreso de eliminar la obligación de crear un organismo dedicado al cannabis para regular el mercado, y en su lugar, otorgar la responsabilidad a la Agencia Nacional de Adicciones, que carece de la experiencia reguladora y de “*recursos humanos, financieros o legales*” para ser un regulador eficaz.<sup>5</sup>

## Gobierno local/municipal

La aplicación y el cumplimiento de la normativa sobre el terreno invariablemente recae en las autoridades locales. La concesión de licencias suele permitir a las autoridades locales determinar el número, la densidad y las prácticas de funcionamiento de los puntos de venta en su zona, y adaptar esas decisiones a las necesidades locales. Es importante que las decisiones sobre estas cuestiones se tomen en el nivel político más local.

Es posible que algunas comunidades no deseen ver la venta legal de cannabis en sus zonas, incluso si el suministro se legaliza a nivel nacional. Esta “*opción local*” se ha aplicado históricamente en los condados “*secos*” (sin alcohol) de EE.UU. y Australia, y más recientemente con los puntos de venta de cannabis en los condados y municipios de EE.UU., y los *coffeeshops* de diferentes municipios holandeses. En EE.UU., todos los estados que han regulado legalmente el cannabis recreativo permiten a las autoridades locales flexibilidad en cuanto a las leyes de zonificación o la opción de prohibir por completo a los minoristas. Sin embargo, esto ha provocado problemas en estados como California, donde la aplicación generalizada de la “*opción local*” ha llevado a que el 76% de las ciudades rechacen las tiendas de cannabis, lo que ha alimentado las críticas de que la “*prohibición por parches*” está socavando los esfuerzos de regulación a nivel estatal para combatir el mercado ilegal.<sup>6</sup>

En la ciudad de Compton, que tiene su propia historia de haber sido desproporcionadamente afectada por la guerra contra las drogas, el 76% de los votantes rechazó las propuestas que permitirían el comercio minorista no médico. Las razones aducidas fueron, entre otras, el intento de limpiar la imagen de la ciudad y el deseo de construir una economía sin el potencial lucrativo del cannabis.<sup>7</sup> Como

<sup>4</sup> Véase California Cannabis Portal (Sin fecha) Licensing. <https://cannabis.ca.gov/apply-for-a-license/>.

<sup>5</sup> Transform Drug Policy Foundation (2021) Cannabis Legalisation in Mexico: An Explainer, 23 de marzo. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-legalisation-in-mexico-an-explainer>

<sup>6</sup> McGreevy, P.(2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger, LA Times 15 de agosto. <https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>

<sup>7</sup> Fuller, T. (2018) Oakland Embraces Marijuana Sales. Compton Bans Them. How Is Justice Best Served? New York Times 17 de marzo. <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/california-marijuana-oakland-compton.html>

resultado, el cannabis legal es menos accesible y los consumidores pueden optar por comprar en el mercado ilegal no regulado.<sup>8</sup>

El nivel de autonomía regulatoria que se deja a las comunidades individuales requiere de un cuidadoso equilibrio. Es fundamental que las áreas locales tengan cierto grado de control sobre cómo se manifiesta la regulación del cannabis en sus comunidades. Sin embargo, la disponibilidad de un mosaico también puede dificultar el acceso al mercado legal para algunas comunidades, y fomentar la permanencia de un mercado ilegal no regulado, o las ventas secundarias informales. Los servicios de venta y entrega en línea pueden ofrecer una solución parcial, pero conllevan su propio conjunto de problemas de regulación. En Massachusetts se ha implementado una solución relativamente ordenada en la que se permite a los municipios aprobar estatutos u ordenanzas que limiten el número de minoristas de cannabis al 20% del total de licencias de alcohol emitidas en la zona (así, por ejemplo, una tienda podría ser apropiada para un pequeño pueblo rural con solo cinco puntos de venta de alcohol, pero se necesitarían muchas más para una gran ciudad como Boston). Sin embargo, para que un municipio restrinja las licencias de venta más allá de esto (incluyendo una prohibición total), debe someter la cuestión a un referéndum local, a menos que la mayoría de los votantes del municipio hayan votado en contra de la legalización en 2016.<sup>9</sup>

Estas disposiciones ofrecen a los municipios un importante grado de control local sobre la naturaleza cambiante del comercio en su zona. Es importante destacar que también protegen contra la prohibición del acceso al mercado minorista regulado por parte de los funcionarios locales en contra de los deseos de los residentes. En el futuro, habrá que vigilar de cerca estas medidas para garantizar que la oferta legal pueda satisfacer la demanda en las zonas locales. Las perspectivas de los residentes locales también pueden

suavizarse con el tiempo, y las zonas que opten por “*excluire*” la venta de cannabis pueden, más adelante, cambiar de opinión. Por lo tanto, es importante que cualquier medida permita la reevaluación con el tiempo, de acuerdo con la evolución de la base de pruebas, o la evolución de las opiniones de las comunidades locales.

<sup>8</sup> Véase Slade, H. (2020) *Altered States: Cannabis regulation in the US*, Transform Drug Policy Foundation, p10-12. <https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/>

<sup>9</sup> Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) *Guidance for Municipalities*. Updated 25 February. [http://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/03/Final-Draft-Municipal-Guidance-Update-02.25.19\\_1.pdf](http://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/03/Final-Draft-Municipal-Guidance-Update-02.25.19_1.pdf).

### Sección 3

## Desafíos clave

### a Antecedentes penales

#### Desafíos

- Reconocer los daños causados en el pasado por la aplicación de la ley del cannabis
- Eliminar el estigma y las barreras prácticas que enfrentan individuos con antecedentes penales
- Diseñar un proceso de eliminación de antecedentes penales a través del cual el mayor número posible de individuos puede beneficiarse

#### Análisis

- Los antecedentes penales representan un estigma duradero que reduce las oportunidades de empleo y de vida
- El simple hecho de eliminar las sanciones de ciertas actividades ligadas al cannabis en el futuro no responde de ninguna manera al legado que dejó la criminalización de los individuos antes de la regulación
- Existen varias maneras de eliminar los antecedentes penales, que pueden depender del sistema jurídico más amplio de una jurisdicción

- La eliminación de los antecedentes es la forma más eficaz de evitar la divulgación y eliminar el estigma
- El sellado de los registros puede dar lugar a la divulgación en algunos casos limitados, pero sigue siendo preferible a los indultos o a la ausencia de medidas
- Si el proceso es automático es plausible que más personas se beneficien de la eliminación de los antecedentes penales, es decir, que es responsabilidad del Estado iniciar el proceso, no de los individuos
- Las nuevas tecnologías y los algoritmos pueden ayudar a facilitar la eliminación automática de los antecedentes penales

### Recomendaciones

- Idealmente, los esquemas de eliminación deben ser legalmente obligatorios
- La legislación debería exigir que la eliminación de los antecedentes penales sea automática, obligando al departamento del estado o a la corte en cuestión que identifique y elimine todos los antecedentes en un tiempo determinado (no más de 2-3 años después de la legalización, dependiendo de la cantidad de registros y del tamaño de la infraestructura de la jurisdicción)
- La agencia encargada de la eliminación automática debe ocuparse de notificarlo de manera confidencial a los individuos afectados y comunicar de manera eficaz las implicaciones de esta eliminación para el interesado
- Siempre es preferible la eliminación, pero en los casos en los que esto no es posible dentro de un sistema jurídico (por ejemplo, si solo se permite el sellado de los registros), la legislación debe encargarse de que se obtengan los mismos beneficios prácticos y de que no se revelen los registros

Pasar a un sistema de regulación, en el que el alcance del derecho penal se reduce drásticamente, es una aceptación tácita de los fracasos e injusticias de la política del cannabis en el pasado. Resulta, finalmente, que la criminalización masiva fue una opción política errónea, no una necesidad moral. Sin embargo, los fracasos pasados

de la criminalización no se borran simplemente con este cambio de rumbo; los impactos desproporcionados de la aplicación de la ley del cannabis han asolado a comunidades enteras y el legado más amplio de la criminalización masiva está grabado en millones de antecedentes penales. Este reajuste sustancial de los objetivos penales plantea inevitablemente la siguiente pregunta: ¿qué pasa con todos los que fueron criminalizados antes?

Durante décadas, la aplicación de la ley sobre el cannabis se ha dirigido de forma desproporcionada a las comunidades marginadas. Por lo tanto, son estas comunidades las que se han llevado la peor parte de la criminalización. En EE.UU., los integrantes de la población afro tienen casi cuatro veces más probabilidades de ser detenidos por posesión de cannabis que los blancos,<sup>1</sup> y casi nueve veces más probabilidades de ser detenidos y registrados por drogas en el Reino Unido (un tercio de estos registros son por sospecha de posesión de cannabis).<sup>2</sup>

Los antecedentes penales crean un estigma perdurable, perpetuando el trauma de la criminalización injusta al reducir drásticamente las oportunidades de empleo y de vida. En el caso de las comunidades de inmigrantes, pueden alimentar la inseguridad del estatus de residencia, reducir el acceso al apoyo social o ser utilizados para iniciar un proceso de deportación. La criminalización continua de personas que cometieron delitos relacionados con el cannabis antes de que se moviera la portería parece inevitablemente arbitraria, injusta y socava los objetivos vitales de justicia social en los que se basa la regulación. Resulta incoherente e injusto limitarse a buscar el fin de la criminalización masiva en el futuro y no hacer nada con respecto a la criminalización continua de aquellos que fueron perjudicados por leyes anteriores que ahora hemos aceptado que eran erróneas.

<sup>1</sup> ACLU (2020) A Tale of Two Countries: Racially Targeted Arrests in the Era of Marijuana Reform. <https://www.aclu.org/report/tale-two-countries-racially-targeted-arrests-era-marijuana-reform>.

<sup>2</sup> Shiner et al (2018) The Colour of Injustice: 'Race', drugs and law enforcement in England and Wales, Stopwatch, LSE and Release. <https://www.stop-watch.org/news-comment/story/the-colour-of-injustice>.

*“Por ‘antecedentes penales’ se entiende toda la información que documenta el contacto de un individuo con el sistema de justicia penal, incluidos los datos relativos a la identificación, el arresto o la citación, la comparecencia, la disposición judicial, la custodia y la supervisión”.*<sup>3</sup>

Antecedentes penales según la definición del proyecto de ley de eliminación de antecedentes penales de Vermont

Por lo tanto, es necesario que las jurisdicciones reguladoras respondan a esta cuestión desde el principio, eliminando los antecedentes penales de las actividades anteriormente penalizadas pero que ahora entran perfectamente en el ámbito de la ley. Las jurisdicciones que legalizan han tratado de conseguirlo de diferentes maneras. Muchas de estas son indicativas del marco jurídico más amplio en el que actúan los estados y al que están sujetos, pero la variedad de enfoques adoptados proporciona importantes lecciones para las jurisdicciones reguladoras en el futuro.

Hay tres mecanismos clave a través de los cuales se ha abordado la eliminación de los antecedentes penales: la eliminación de los antecedentes, el sellado de los registros de antecedentes y los indultos penales. Este capítulo aborda cada uno de estos enfoques por separado. Una segunda cuestión se refiere a la aplicación de estos mecanismos, que pueden depender de la petición individual de un individuo afectado, o pueden ser “automáticos” y estar a cargo del gobierno o del aparato estatal. Los méritos de estos enfoques contrastados se analizan tras la discusión de los diferentes mecanismos de eliminación de registros.

### Eliminación de antecedentes penales

“Eliminar” significa, literalmente, tachar, suprimir, borrar o desvanecer por completo. En el contexto de los antecedentes penales, se refiere a la destrucción o eliminación de los antecedentes penales de una persona, aunque a menudo se utiliza de forma más

general (y menos precisa) para abarcar la amplia gama de medidas que pueden adoptarse para tratar los antecedentes penales (incluido el sellado, en lugar de la eliminación, de los antecedentes; véase más adelante). En la ley de Massachusetts, la eliminación de los antecedentes penales se define como:

*“El borrado o la destrucción permanente de un registro, de modo que el tribunal, los organismos de justicia penal o cualquier otro organismo estatal, municipal o del distrito ya no puedan acceder a él ni lo conserven. Si el registro contiene información sobre una persona que no sea el solicitante, puede mantenerse, con toda la información de identificación del solicitante permanentemente borrada o eliminada”*<sup>4</sup>

Por lo tanto, la expurgación es el mecanismo más eficaz para eliminar los antecedentes penales. Los antecedentes penales abarcan una amplia gama de interacciones con el sistema de justicia penal, pero las medidas de eliminación pueden requerir específicamente que el tribunal “emita una orden de expurgación de todos los registros y archivos relacionados con la detención, citación, investigación, acusación, adjudicación de culpabilidad, procedimientos penales y libertad condicional relacionados con la sentencia” (Vermont).<sup>5</sup> El efecto de la eliminación es (o puede ser) que “la persona cuyos antecedentes se borren será tratada en todos los aspectos como si nunca hubiera sido detenida, condenada o sentenciada por el delito”,<sup>6</sup> y que “no se le exigirá que reconozca la existencia de dichos antecedentes penales”<sup>7</sup> en relación con los cuestionarios de empleo u otras circunstancias (Vermont). La persona afectada “puede responder que ‘no tiene antecedentes penales’ en relación con una pregunta relativa a detenciones anteriores, comparecencias en tribunales penales, comparecencias en tribunales de menores, sentencias o condenas” y los antecedentes borrados no serán admisibles “como prueba o utilizados de cualquier manera en

<sup>4</sup> Massachusetts Government (2018) General Laws: c.276 § 100E <https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartIV/TitleII/Chapter276/Section100E>.

<sup>5</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

<sup>6</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

<sup>7</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(d)(2). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

<sup>3</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(a)(2). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

*cualquier procedimiento judicial o en audiencias ante cualquier junta o comisión o para determinar la idoneidad para el ejercicio de cualquier oficio o profesión que requiera licencia” (Massachusetts).<sup>8</sup>*

El peligro de mantener la existencia de los antecedentes penales, pero simplemente sellados u ocultos, es que pueden seguir sirviendo para estigmatizar a las personas sometidas a ellos, como se explica a continuación. La erradicación completa de las pruebas de interacción con el sistema de justicia penal es la forma más eficaz de borrar este estigma y descriminalizar a las personas que fueron sujetas a la aplicación de la ley durante la prohibición. Por supuesto, puede haber cuestiones de procedimiento relacionadas con la eliminación de los antecedentes penales (¿cómo se puede estar seguro de que los antecedentes se han eliminado realmente?) que pueden abordarse mediante la emisión de documentos confirmatorios. En Vermont, por ejemplo, se expide un certificado a las personas afectadas que confirma que sus antecedentes han sido expurgados.<sup>9</sup> Para que el propio tribunal pueda validar que se ha llevado a cabo la eliminación de los antecedentes penales, están obligados a mantener un “*índice especial*” de casos expurgados, así como copias de los certificados enviados a las personas afectadas.<sup>10</sup> Sin embargo, no existe un requisito paralelo en otras jurisdicciones que aplican procedimientos de eliminación de antecedentes penales, como Massachusetts. Siguen existiendo dudas sobre si la conservación de registros de esta naturaleza es necesaria desde el punto de vista del procedimiento, y si sigue siendo susceptible de causar un estigma duradero relacionado con la criminalización. Sin embargo, no cabe duda de que es importante que las personas interesadas sean notificadas (y plenamente informadas) de las implicaciones de la eliminación de sus antecedentes.

Al nivel práctico, el efecto más importante de la eliminación de los antecedentes penales es que permite a las personas negar con veracidad la existencia de cualquier delito y elimina las barreras

prácticas a las que se enfrentan las personas con antecedentes penales. Puede facilitar un mayor acceso al empleo, por ejemplo. Sin embargo, a nivel individual, también puede actuar como un importante reconocimiento personal de que las acciones de un individuo no fueron incorrectas y eliminar su marca como delincuente. En este sentido, la eliminación de los antecedentes penales es también una forma eficaz de reconocer los errores de las anteriores leyes represivas sobre el cannabis y de ofrecer cierta reparación simbólica.

---

### Sellado de registros de antecedentes penales

---

La eliminación de los antecedentes penales es técnicamente diferente del “*sellado de antecedentes*”, un proceso por el que los antecedentes penales no se eliminan, sino que se ocultan del registro público. El sellado de antecedentes puede ofrecer algunas ventajas similares a la eliminación de los mismos: por ejemplo, la legislación de Colorado aclara que una persona cuyos antecedentes han sido sellados “*puede decir que ‘no ha sido condenada penalmente’*”.<sup>11</sup> Sin embargo, en la práctica, los antecedentes sellados siguen existiendo. De hecho, los expedientes sellados pueden seguir creando problemas; cuando los funcionarios judiciales o la policía ven que una persona tiene un expediente sellado, pueden suponer lo peor de su comportamiento pasado, o pueden llegar a asociar negativamente los expedientes sellados con anteriores delitos de drogas. Además, aunque las búsquedas de los registros individuales no revelarán los cargos o las condenas en la mayoría de los casos, sí pueden ser revelados por otras búsquedas, como las de investigaciones de seguridad. En Washington, a pesar de que una persona “*puede declarar que nunca ha sido condenada por ese delito*”, la legislación sobre el sellado de registros mantiene específicamente que “*nada en esta sección afecta o impide el uso*

<sup>8</sup> Massachusetts Government (2018) General Laws: c.276 § 100N. <https://www.mass.gov/info-details/mass-general-laws-c276-ss-100n>.

<sup>9</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

<sup>10</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(f)(1). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

<sup>11</sup> Denver Government (2019) Turn Over a New Leaf Program. <https://www.denvergov.org/content/denvergov/en/denver-marijuana-information/DenverMarijuanaEquityandSocialJustice/TurnOverANewLeafProgram.html>.

de la condena anterior de un delincuente en un proceso penal posterior”.<sup>12</sup>

Aun así, el término “eliminación” y el “sellado de antecedentes” se confunden con frecuencia. La cobertura mediática de los esquemas en California, por ejemplo, suele referirse a la “eliminación de antecedentes penales”, aunque implique el sellado de los mismos en lugar de su eliminación.<sup>13</sup> Del mismo modo, el proyecto de ley 420 del Senado de Oregón se titula “Relativo a la eliminación de las condenas relacionadas con la marihuana”, pero solo exige específicamente que el tribunal “emita una orden para sellar el registro de la condena y otros registros oficiales del caso, incluidos los registros de la detención, la citación o la acusación” (el énfasis es nuestro).<sup>14</sup> El efecto de la orden sigue siendo que un individuo se “considera que no ha sido condenado previamente”,<sup>15</sup> pero en lugar de destruirse, los registros se sellan explícitamente. Aunque los tribunales pueden mantener índices especiales en los casos de eliminación, como en Vermont, esto no equivale a la retención de todo el registro de la misma manera que el sellado de registros; de hecho, en Vermont, el índice solo puede detallar “el nombre de la persona condenada por el delito, su fecha de nacimiento, el número de expediente y el delito penal que fue objeto de la cancelación”.<sup>16</sup>

El sellado de los antecedentes es, por tanto, menos óptimo que la eliminación, pero muchos estados de EE.UU. que exploran la eliminación de los antecedentes penales del cannabis no disponen de la eliminación de estos en sus sistemas legales, lo que significa que el sellado de los antecedentes es el mejor mecanismo disponible.

## Indultos

El sellado de antecedentes y la eliminación de los mismos son distintos del “indulto”, una medida más limitada que existe junto a las medidas de sellado de antecedentes en algunos estados de EE.UU. Por lo general, un indulto significa el *perdón formal* de un delito anterior, pero no permite a una persona negar legítimamente que ese delito haya tenido lugar, como hacen las medidas de sellado y eliminación de antecedentes.<sup>17</sup> En Colorado, por ejemplo, en octubre de 2020 se emitió una orden ejecutiva por la que se perdonaba automáticamente a casi 3 000 personas previamente condenadas por simples delitos de posesión, pero, fundamentalmente, el indulto deja intactos los antecedentes penales, limitándose a mencionar en los registros que el delito en cuestión ha sido perdonado.<sup>18</sup>

En Canadá, existen “indultos” para determinados delitos relacionados con el cannabis, que se denominan de diversas maneras como “suspensión de antecedentes”.<sup>19</sup> La legislación exige que los registros suspendidos “se mantengan separados y aparte de otros registros penales” y que “no se revele a ninguna persona el registro de una condena, ni se revele a ninguna persona la existencia del registro o el hecho de la condena, sin la aprobación previa del Ministro”.<sup>20</sup> El requisito de mantener los antecedentes “separados” es, en particular, menos restrictivo que el sellado, el cual implica que los antecedentes se ocultan a la vista, o la eliminación de los mismos, en la que se borran, aunque el proceso no es exactamente un “indulto” en el mismo sentido que el identificado en Colorado. El gobierno canadiense señala que los antecedentes suspendidos “normalmente no se revelarían en una comprobación de antecedentes, como por ejemplo para un empleo, una vivienda

12 Washington State Legislature (2019) Senate Bill 5605, s1(6)(a). <https://app.leg.wa.gov/billsummary?BillNumber=5605&Chamber=Senate&Year=2019>

13 California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing. [https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=20170180AB1793](https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=20170180AB1793).

14 78th Oregon Legislative Assembly (2015) Senate Bill 364. <https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/>; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. <https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/>.

15 78th Oregon Legislative Assembly (2015). Senate Bill 364 <https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/>; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. <https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/>.

16 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(f)(1). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

17 Véase: Norcia, A. (2020) How to Expunge Your Record for Cannabis Crimes: Illinois, VICE 16 de enero. <https://www.vice.com/en/article/7kzb7e/how-to-expunge-your-record-weed-illinois>

18 Awad, A.M. (2020) Polis Issues New ‘Narrow’ Pardons For 2,732 Marijuana-Related Convictions, CPR News 1 de octubre. <https://www.cpr.org/2020/10/01/gov-polis-issues-new-narrow-pardons-for-2732-marijuana-related-convictions/>

19 Public Safety Canada (2019) Bill C-93 – No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html>

20 Statutes of Canada (2019) Chapter 20: Bill C-93, s6.1. <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-93/royal-assent>

o un pasaporte” (énfasis añadido).<sup>21</sup> La suspensión/indulto de los antecedentes canadienses “elimina cualquier inhabilitación u obligación a la que el solicitante esté sujeto por razón de la condena”, excepto para ciertos requisitos legislativos enumerados, por ejemplo, relacionados en algunos casos con la obtención de armas de fuego.<sup>22</sup>

Qué hacer con los antecedentes penales fue claramente una idea tardía en el proceso de regulación canadiense. Tras la legalización, se aprobó una nueva legislación (proyecto de ley C-93) para facilitar el acceso a las medidas de suspensión de antecedentes, pero solo tras la incansable denuncia de los grupos de la sociedad civil.<sup>23</sup> El proyecto de ley pretendía agilizar y eliminar las barreras de costos del proceso de suspensión de los antecedentes penales; sin embargo, ha sido muy ineficaz y muy pocas personas afectadas se han beneficiado de ello. En agosto de 2020, un año después de la presentación del proyecto de ley, solo 257 canadienses habían recibido indultos por delitos relacionados con el cannabis,<sup>24</sup> una cifra considerablemente inferior a los 10 000 canadienses que el Gobierno había calculado que podían pretender a ellos y que apenas roza a los más de 500 000 canadienses que siguen viviendo con antecedentes penales por delitos menores y con el estigma derivado de las condenas previas por cannabis.<sup>25</sup> El proyecto de ley C-93 ha sido muy criticado por los activistas por no proporcionar una amnistía justa y eficaz, ya que solo prevé indultos acelerados para un número limitado de casos de posesión simple y mantiene requisitos restrictivos para los solicitantes (como tener que obtener documentos de apoyo de las fuerzas policiales o los tribunales locales).<sup>26</sup>

La compleja variación en el funcionamiento de los mecanismos de eliminación de los antecedentes penales en las distintas jurisdicciones se manifiesta en el proceso de Illinois. La legislación de Illinois exige que las fuerzas de seguridad locales eliminen automáticamente los antecedentes por delitos de hasta 30 gramos de posesión o posesión con intención de entrega que no hayan dado lugar a una condena (más allá de esto, se puede hacer una petición individual). Sin embargo, para los delitos del mismo rango que sí hayan dado lugar a una condena, la legislación de Illinois prevé un “indulto automático por parte del Gobernador que autoriza específicamente la supresión”. El proceso es bastante enrevesado y en él intervienen diversos organismos, pero lo más importante es que no se trata de un “indulto” en el sentido que se le da en Colorado, o en Canadá, y supone una mezcla de sellado y eliminación de antecedentes. Tras la concesión de dicho indulto, la persona tiene derecho a que se borren sus antecedentes de detención y a que “los registros del secretario judicial y del Departamento... se sellen hasta nueva orden”. Su nombre será “borrado” del índice oficial “en manos del secretario del tribunal de circuito... en relación con la detención y la condena”. Los registros sellados solo podrán ser difundidos por el Departamento “a la autoridad que efectuó la detención, al Fiscal del Estado y al tribunal en caso de una detención posterior por el mismo delito o uno similar, o con el fin de dictar sentencia por cualquier delito grave posterior”.<sup>27</sup> Está claro, pues, que esto sí permite cierta difusión de los registros sellados, aunque también la destrucción de otros. La complejidad de este procedimiento pone de manifiesto por qué, en la práctica, el “sellado de antecedentes”, la eliminación de antecedentes penales y los indultos suelen ser confusos y dependen en gran medida del marco jurídico existente en una jurisdicción.

- <sup>21</sup> Public Safety Canada (2019) Bill C-93 – No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html>
- <sup>22</sup> Statutes of Canada (2019) Chapter 20: Bill C-93, s3(2)(b). <https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-93/royal-assent>
- <sup>23</sup> Transform Drug Policy Foundation (2019) Cannabis Legalisation in Canada – One Year On. <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2019/10/Canada-1-Year-on-Briefing-2019.pdf>; Véase el trabajo de Cannabis Amnesty <https://www.cannabisamnesty.ca>.
- <sup>24</sup> Harris, K. (2020) Just 257 pardons granted for pot possession in program's 1st year, *CBC News* 9 de agosto. <https://www.cbc.ca/news/politics/cannabis-record-suspension-pardon-pot-1.5678144>
- <sup>25</sup> McAleese, S. (2019) Canada's new lacklustre law for cannabis amnesty, *The Conversation* 27 de junio. <http://theconversation.com/canadas-new-lacklustre-law-for-cannabis-amnesty-119220>
- <sup>26</sup> Cannabis Amnesty (2019) Statement on Bill C-93. [https://www.cannabisamnesty.ca/statement\\_on\\_bill\\_c\\_93](https://www.cannabisamnesty.ca/statement_on_bill_c_93); Government of Canada (2019) Bill C-93 – No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html>

- <sup>27</sup> Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438. 900-12, s5.2(e) Expungement, sealing, and immediate sealing (Page 395). <http://www.igla.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf>.

Todos los estados de EE.UU. que legalizaron el cannabis antes de noviembre de 2020, excepto Maine y Alaska, aplican procedimientos para permitir la eliminación de los antecedentes penales por determinados delitos.<sup>28</sup> La venta en Maine comenzó en 2020, pero (en noviembre de 2020) aún no se había aprobado ningún proyecto de ley de eliminación de antecedentes penales. Alaska, en cambio, tiene un mercado minorista desde hace varios años, pero sin procedimiento de expurgación o sellado de antecedentes. A pesar de la presión ejercida sobre ambos estados para que apliquen los procedimientos, no está claro que esto vaya a ocurrir.<sup>29</sup> Cabe señalar que los procedimientos de eliminación de antecedentes no dependen de la regulación legal y también se han aplicado en jurisdicciones en las que la posesión personal de cannabis simplemente se ha despenalizado, aunque estas jurisdicciones no son el objeto de este capítulo.

### Enfoques hacia los antecedentes penales en jurisdicciones que han decidido legalizar

Jurisdicción	Tipo de eliminación de antecedentes disponible	¿Automático?
Canada	Indultos/suspensión de antecedentes <sup>30</sup>	No
Uruguay	Ninguno disponible actualmente <sup>31</sup>	N/A
Alaska	Ninguno disponible actualmente <sup>32</sup>	N/A
California <sup>33</sup>	Sellado de registro de antecedentes	Si

- 28** Como lo mencionamos más adelante, cuatro estados votaron exitosamente en referéndums para el cannabis no medicinal en noviembre 2020, algunos de los cuales prevén explícitamente medidas de expurgación, mientras que la situación en otros estados permanece dudosa. También Nueva York tomó medidas para legalizar el cannabis en 2021, y es probable que sigan más estados en los meses y años venideros.
- 29** Véase Marijuana Policy Project (2019) Alaska lawmakers considering expungement bill, 8/3/19. <https://www.mpp.org/states/alaska/>.
- 30** Gobierno de Canadá (2019) What is a Cannabis Record Suspension?. <https://www.canada.ca/en/parole-board/services/cannabis-record-suspensions/what-is-a-cannabis-record-suspension.html>
- 31** Aunque no se habló de la eliminación cuando se legalizó el cannabis en Uruguay, la posesión de drogas para el uso personal ya estaba descriminalizada, lo cual significa que en teoría había menos delitos que eliminar: Jordan, E. (2018) Marijuana legalisation in Uruguay, Center for Public Impact. <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/marijuana-legalisation-in-uruguay/>.
- 32** Los esfuerzos de la sociedad civil continúan para impugnar la aprobación de la ley de eliminación: Marijuana Policy Project (2019) Alaska lawmakers considering expungement bill. <https://www.mpp.org/states/alaska/>
- 33** California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing. [https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=201720180AB1793](https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1793).

Colorado	Sellado de registro de antecedentes <sup>34</sup> Indultos <sup>35</sup>	Si No
Illinois <sup>36</sup>	Eliminación <sup>37</sup>	Para ciertos delitos <sup>38</sup>
Maine	Ninguno disponible actualmente <sup>39</sup>	N/A
Massachusetts <sup>40</sup>	Eliminación	No
Michigan	Sellado de registro de antecedentes <sup>41</sup>	Para ciertos delitos <sup>42</sup>
Nevada <sup>43</sup>	Sellado de registro de antecedentes Eliminación <sup>44</sup>	No Si
Oregon	Sellado de registro de antecedentes <sup>45</sup>	No

**34** Colorado General Assembly (2017) HB17-1266: Seal Misdemeanor Marijuana Conviction Records. <https://leg.colorado.gov/bills/hb17-1266>.

**35** Gobierno de Colorado (2020) Gov. Polis Grants Historic Pardons for Marijuana Convictions. <https://www.colorado.gov/governor/news/3126-gov-polis-grants-historic-pardons-marijuana-convictions>.

**36** Illinois Government (2019) Adult Use Cannabis Summary. [https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary\\_of\\_HB\\_1438\\_The\\_Cannabis\\_Regulation\\_and\\_Tax\\_Act.pdf](https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf).

**37** Las fuerzas del orden están obligadas a borrar automáticamente todos los antecedentes que no hayan dado lugar a una condena en las fechas especificadas. El Gobernador concederá indultos que autoricen la eliminación de las condenas por posesión y fabricación o posesión con intención de entrega de hasta 30g. Para más que esto, los individuos y los Jueces del Estado pueden presentar mociones a la Corte para eliminación (hasta 500g).

**38** Véase: Gobierno de Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary. [https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary\\_of\\_HB\\_1438\\_The\\_Cannabis\\_Regulation\\_and\\_Tax\\_Act.pdf](https://www2.illinois.gov/ISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf); Norcia, A. (2020) How to Expunge Your Record for Cannabis Crimes: Illinois, VICE 16 de enero. <https://www.vice.com/en/article/7kzb7e/how-to-expunge-your-record-weed-illinois>.

**39** Se propuso un proyecto de ley que habría exigido que "el Departamento de Seguridad Pública borrara, antes del 1 de julio de 2020, todos los registros relativos a condenas penales por conductas ahora autorizadas por las disposiciones sobre el consumo de marihuana por parte de adultos". Sin embargo, el proyecto de ley ha sido posteriormente declarado "muerto": Maine Legislature (2019) Legislative Document No. 991 Resolve, To Expunge Criminal and Civil Records Related to Marijuana Activities Legalized by the Voters of Maine. [https://legislature.maine.gov/legis/bills/bills\\_129th/billtexts/SP028101.asp](https://legislature.maine.gov/legis/bills/bills_129th/billtexts/SP028101.asp); Maine Legislature (2019). Summary of LD 991. <http://legislature.maine.gov/LawMakerWeb/summary.asp?ID=280072057>.

**40** Massachusetts Government (2018) c.276 § 100K Expungement of record resulting from false identification, an offense no longer a crime at time of expungement, error or fraud. <https://www.mass.gov/info-details/mass-general-laws-c276-ss-100k>.

**41** El proyecto de ley 4982 de la Cámara de Representantes permite anular ciertos delitos. Sin embargo, a pesar de que se ha hablado mucho de la eliminación de los antecedentes, la ley prevé la "retención de ciertos registros no públicos": Michigan Legislature (2019) House Bill 4982. <http://legislature.mi.gov/doc.aspx?2019-HB-4982>.

**42** El proyecto de ley 4982 de la Cámara de Representantes requiere que los individuos lo soliciten, pero otro proyecto de ley 4980 de la Cámara de Representantes tiene como objetivo automatizar un proceso de eliminación de antecedentes para ciertos delitos menores de manera más amplia a largo plazo: Michigan Legislature (2019) House Bill 4980. <http://legislature.mi.gov/doc.aspx?2019-HB-4980>.

**43** Nevada Electronic Legislative Information System (2019) Assembly Bill No. 192. <https://www.leg.state.nv.us/App/NELIS/REL/80th2019/Bill/6296/Text/>.

**44** Gobierno de Nevada (2020) Nevada State Board of Pardons Commissioners passes resolution pardoning those convicted of minor marijuana offenses. [https://gov.nv.gov/News/Press/2020/Nevada\\_State\\_Board\\_of\\_Pardons\\_Commissioners\\_passes\\_resolution\\_pardoning\\_those\\_convicted\\_of\\_minor\\_marijuana\\_offenses/](https://gov.nv.gov/News/Press/2020/Nevada_State_Board_of_Pardons_Commissioners_passes_resolution_pardoning_those_convicted_of_minor_marijuana_offenses/).

**45** 78th Oregon Legislative Assembly (2015) Senate Bill 364. <https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/>; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. <https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/>.

Vermont <sup>46</sup>	Eliminación	Si
Washington	Sellado de registro de antecedentes <sup>47</sup>	No
	Indultos <sup>48</sup>	No

La tabla es de noviembre de 2020. En noviembre de 2020 se aprobaron medidas para legalizar el cannabis por referéndum en Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur, y se prevé que haya más en 2021 (incluyendo Nueva York y Nuevo México) y más adelante, en Arizona, la eliminación de los antecedentes penales fue sometida a referéndum (aunque no está claro si sería automática); en Montana, la eliminación no automática fue sometida a referéndum; en Nueva Jersey, ya existen ciertos procesos de sellado de antecedentes para los delitos relacionados con el cannabis, pero no está claro si se ampliarán; la eliminación de los antecedentes penales no se mencionaba en la papeleta electoral de Dakota del Sur. En los casos en los que los estados tienen la intención de autorizar la cancelación o el sellado de los antecedentes, es probable que esto se trate en la legislación inicial pero, a partir de noviembre de 2020, no están claros todos los detalles.

### Eliminación “automática” de los antecedentes penales

El proceso de eliminación de los antecedentes penales puede ser iniciado por el individuo afectado o por el aparato estatal. Las medidas legislativas de mayor alcance exigen que el aparato estatal identifique y elimine los antecedentes penales elegibles en un plazo determinado, lo que se conoce como eliminación “automática” de los antecedentes. Esto es preferible en todos los casos. Cuando la responsabilidad de solicitar el sellado, el indulto o la eliminación de los antecedentes recae en los individuos, es probable que se beneficien menos personas que efectivamente reúnen los requisitos. Pueden aplicarse costos judiciales, además de otros requisitos administrativos, lo que crea barreras para la solicitud. En Canadá, por ejemplo, el proyecto de ley C-93 suprimió la tasa de solicitud de \$631 que antes se exigía a las personas para obtener el indulto/suspensión de los antecedentes, reconociendo la denuncia por parte de los activistas de que esto hacía el proceso más arduo

para las personas afectadas y podía disuadirlas de solicitarlo. Sin embargo, es posible que las personas sigan teniendo que pagar para obtener de los tribunales o de la policía determinados documentos clave para completar su solicitud,<sup>49</sup> lo que supone un costo indirecto prohibitivo y sigue constituyendo un serio obstáculo para que se indulten/suspendan los registros.<sup>50</sup>

Incluso si esos documentos estuvieran disponibles de forma gratuita, el proceso administrativo para obtenerlos podría ser prohibitivo y dar lugar a un número muy reducido de solicitudes. También es posible que las personas estén “tan traumatizadas por el sistema” que no quieran someterse a un proceso judicial para limpiar su nombre.<sup>51</sup> La criminalización es un trauma y exigir a las personas afectadas que hagan todo el esfuerzo posible para limpiar sus nombres puede ser considerado una falta de respeto. Las personas con más probabilidades de ser disuadidas son las que proceden de entornos más pobres, lo que significa que las personas procedentes de zonas desproporcionadamente afectadas por la prohibición del cannabis (y susceptibles de ser objeto de planes de equidad social; véase el capítulo dedicado a los vendedores, **Sección 2g**) tienen menos probabilidades de beneficiarse de las disposiciones de eliminación de antecedentes penales. El sellado de registros en Colorado ha sido fuertemente criticado ya que, de 10 000 individuos que podían solicitarlo, Denver recibió solo 176 solicitudes en los primeros tres meses de 2019, de los cuales solo 38 realmente eran elegibles.<sup>52</sup> Del mismo modo, como ya se ha comentado, en Canadá solo se aplicaron 257 indultos en el primer año en que se pusieron a disposición.

Las jurisdicciones deben tratar de eliminar todas esas barreras administrativas y económicas para garantizar una accesibilidad

<sup>49</sup> Public Safety Canada (2019) Bill C-93 – No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html>

<sup>50</sup> Cannabis Amnesty (2019) Statement on Bill C-93. [https://www.cannabisamnesty.ca/statement\\_on\\_bill\\_c\\_93](https://www.cannabisamnesty.ca/statement_on_bill_c_93)

<sup>51</sup> Krishnan, M. (2019) A Notorious Ex-Cocaine Trafficker Is Helping Black People Sell Legal Weed, *VICE* 26 de noviembre. [https://www.vice.com/en\\_uk/article/wjwmk5/a-notorious-cocaine-trafficker-freeway-rickross-is-helping-black-people-sell-legal-weed](https://www.vice.com/en_uk/article/wjwmk5/a-notorious-cocaine-trafficker-freeway-rickross-is-helping-black-people-sell-legal-weed).

<sup>52</sup> Pampuro, A. (2019) Colorado Makes Slow Move to Erase Old Pot Convictions, *Courthouse News Service* 12/3/19. <https://www.courthousenews.com/colorado-makes-slow-move-to-erase-old-pot-convictions/>

<sup>46</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234. <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>.

<sup>47</sup> Washington State Legislature (2019) Senate Bill 5605. <https://app.leg.wa.gov/billssummary?BillNumber=5605&Chamber=Senate&Year=2019>. Individuals may apply to the sentencing Court to vacate their conviction records for misdemeanor cannabis offences. Washington law does not allow court records to be expunged, however, so vacation will not amount to expungement: Seattle Municipal Court (Undated) Vacating a Conviction. <https://www.seattle.gov/courts/programs-and-services/vacating-a-conviction>.

<sup>48</sup> Washington Governor (2019) Marijuana Justice Initiative. <https://www.governor.wa.gov/marijuanajustice>.

más equitativa y completa a los procesos de eliminación de antecedentes penales. Tras una campaña de reforma, Oregón introdujo una legislación para reducir las cargas administrativas y eliminar las tasas administrativas para el sellado de antecedentes a principios de 2020.<sup>53</sup> Sin embargo, la eliminación automática de los antecedentes elimina por completo estas barreras: no requiere de ninguna acción por parte de la persona afectada y, en cambio, hace recaer la responsabilidad en las fuerzas del orden, los tribunales, el departamento de justicia o el organismo pertinente. Eliminar por completo las barreras es la forma más eficaz de maximizar el número de beneficiarios, pero esta eliminación automática de los registros también es deseable desde un punto de vista simbólico; es el Estado el que ha perjudicado a estas personas y, por lo tanto, debe ser el Estado el que dé los primeros pasos para reparar estos daños. La eliminación de los registros no debería depender de que los individuos afectados se presenten y soliciten a los mismos tribunales que los criminalizaron. Del mismo modo, las personas afectadas deberían poder esperar que el organismo encargado de la eliminación de los antecedentes se ponga en contacto con ellas para confirmar la eliminación de los mismos, en lugar de tener que pedir confirmación ellas mismas.

La eliminación automática de los antecedentes es relativamente rara en las jurisdicciones que ya han legalizado el cannabis. Además de Illinois, que, como se ha comentado anteriormente, aplica la eliminación automática de los antecedentes por delitos de hasta 30 gramos de posesión para uso personal o con intención de entrega, Vermont ha legislado un proyecto de ley de eliminación automática de los antecedentes que exige a la División Penal del Tribunal Superior que elimine todos los antecedentes antes del 1 de enero de 2022.<sup>54</sup> La eliminación automática de los antecedentes en Illinois parece haber sido uno de los planes más exitosos de EE.UU., con 500 000 registros eliminados a principios de 2021, mucho antes del

plazo de 2025 que se había fijado el estado.<sup>55</sup> La propuesta de la Ley MORE a nivel federal en EE.UU. (que despenalizaría y desclasificaría el cannabis, lo que significaría que el cannabis dejaría de ser “ilegal” a nivel federal, y eliminaría las barreras a la legalización a nivel estatal) también prevé planes de expurgación automática. Exigiría a cada distrito federal que, en el plazo de un año, “realice una revisión exhaustiva y emita una orden de cancelación de cada condena... por un delito federal no violento relacionado con el cannabis”, así como “cualquier arresto asociado a cada condena cancelada o a la adjudicación de delincuencia juvenil”. La ley exigiría que se notifique a las personas, además de proporcionarles el derecho a solicitar a los tribunales la eliminación de los antecedentes penales (presumiblemente, en caso de que las medidas automáticas no los tengan en cuenta). Sin embargo, los registros relativos a la condena solo deben ser sellados y no borrados, aunque solo pueden estar disponibles por orden del tribunal.<sup>56</sup>

California también ha puesto en marcha un plan de sellado automático de antecedentes relativamente bien publicitado. En California, el proyecto de ley 1793 de la Asamblea exigía al Departamento de Justicia que revisara las condenas anteriores relacionadas con el cannabis para determinar todos los casos que podían ser objeto de revocación o rechazo de la condena, de rechazo y sellado, o de nueva designación, antes del 1 de julio de 2020.<sup>57</sup> Se trata claramente de una medida positiva, ya que la obligación de sellar los expedientes individuales recaía en el Departamento de Justicia, y no en las personas afectadas. Sin embargo, la experiencia californiana también puso de manifiesto las dificultades para organizar un proceso automático, ya que en este caso la carga de la eliminación de los antecedentes penales recae en los fiscales de distrito, que habrían procesado a las personas afectadas anteriormente. Desde un punto de vista simbólico, esto puede

<sup>55</sup> Massie, G. (2021) Illinois erases 500,000 low-level cannabis charges, Independent 2 de enero. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/illinois-cannabis-drugs-charges-legalisation-b1781569.html>

<sup>56</sup> US Congress (2019-2020), H.R.3884 - MORE Act of 2020, Sec.10: Resentencing and Expungement. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884/text>

<sup>57</sup> California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing. [https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=20170180AB1793](https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=20170180AB1793)

<sup>53</sup> ACLU Oregon (2019) Expunge and reduce Cannabis Criminal Records - SB 420 & SB 975. <https://www.aclu-or.org/en/legislation/expunge-and-reduce-cannabis-criminal-records-sb-420-sb-975-2019>

<sup>54</sup> Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(b). <https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234>

ser muy poderoso, pero desde el punto de vista del conflicto de intereses puede ser negativo.

Inevitablemente, también existen problemas de capacidad que pueden retrasar el proceso de sellado de registros a gran escala. Por ello, en algunas zonas de California, las soluciones tecnológicas han ayudado a agilizar el proceso de identificación de las personas que cumplen los requisitos. Por ejemplo, el condado de Yolo pudo sellar automáticamente 728 condenas con la ayuda de un socio tecnológico sin ánimo de lucro, Code for America. Este programa se puso a disposición de los fiscales de todo el estado de California, pero debido a las incoherencias en la recopilación de datos en los tribunales y las fiscalías, hubo problemas con su aplicación en todo el estado.<sup>58</sup>

En febrero de 2020, Los Ángeles trabajó con Code for America para eliminar 66 000 condenas por cannabis, lo que significa que la organización sin fines de lucro ayudó a sellar 85 000 condenas por cannabis en cinco condados de California.<sup>59</sup> Este tipo de soluciones tecnológicas resultarán sin duda valiosas a medida que otras jurisdicciones con grandes catálogos de antecedentes penales implementen la despenalización y la regulación legal.

---

## Conclusión

---

A pesar de haber sido muy alabado y de poner de relieve una práctica innovadora de la que pueden aprender otras jurisdicciones, el sistema de California sigue siendo poco ideal, ya que solo equivale a sellar los antecedentes, en lugar de borrarlos. Del mismo modo,

los planes de indulto automático de Colorado<sup>60</sup> y Nevada<sup>61</sup> brindan importantes beneficios a un número limitado de personas, pero, en última instancia, son menos beneficiosos que si los individuos en cuestión vieran sus antecedentes eliminados por completo. Los estados pueden tener restricciones en cuanto a lo que pueden ofrecer; en Colorado, los redactores reconocieron que los indultos eran más limitados que el sellado de los antecedentes o la eliminación de los mismos, pero se vieron limitados por el hecho de que la eliminación de los antecedentes no existe en el aparato jurídico de Colorado;<sup>62</sup> asimismo, la legislación de Washington no permite la eliminación de los antecedentes penales.<sup>63</sup> Por lo tanto, la eliminación de los antecedentes es el mecanismo más deseable, pero puede que no sea posible en todos los sistemas jurídicos: en ese caso, los legisladores deberían tratar de aplicar las medidas más sólidas posibles para proporcionar todos los beneficios prácticos, y al mismo tiempo evitar la divulgación de los registros. En todos los casos, los legisladores deben procurar que la eliminación de los antecedentes sea automática y que se notifique a todas las personas interesadas la eliminación de sus antecedentes y sus implicaciones; no deben ser las personas afectadas quienes reparen los daños que han sufrido, sino que la acción debe ser tomada directamente por el Departamento de Justicia o por el aparato estatal más adecuado.

---

<sup>58</sup> Cowan, J (2019) Thousands of Californians Could Get Their Marijuana Convictions Cleared. But It's Complicated, *California Today* 5 de septiembre. <https://www.nytimes.com/2019/09/05/us/marijuana-proposition-64-code-for-america.html>.

<sup>59</sup> The Guardian, Staff and Agencies (2020) Los Angeles to dismiss 66,000 marijuana convictions, *The Guardian* 14 de febrero. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/14/los-angeles-marijuana-convictions-dismissed>

---

<sup>60</sup> Gobierno de Colorado (2020) Gov. Polis Grants Historic Pardons for Marijuana Convictions. <https://www.colorado.gov/governor/news/3126-gov-polis-grants-historic-pardons-marijuana-convictions>

<sup>61</sup> Gobierno de Nevada (2020) Nevada State Board of Pardons Commissioners passes resolution pardoning those convicted of minor marijuana offenses. [https://gov.nv.gov/News/Press/2020/Nevada\\_State\\_Board\\_of\\_Pardons\\_Commissioners\\_passes\\_resolution\\_pardoning\\_those\\_convicted\\_of\\_minor\\_marijuana\\_offenses/](https://gov.nv.gov/News/Press/2020/Nevada_State_Board_of_Pardons_Commissioners_passes_resolution_pardoning_those_convicted_of_minor_marijuana_offenses/)

<sup>62</sup> Awad, A.M. (2020) Polis Issues New 'Narrow' Pardons For 2,732 Marijuana-Related Convictions, *CPR News* 1 de octubre. <https://www.cpr.org/2020/10/01/gov-polis-issues-new-narrow-pardons-for-2732-marijuana-related-convictions/>

<sup>63</sup> Véase Seattle Municipal Court (Undated). Vacating a Conviction. <https://www.seattle.gov/courts/programs-and-services/vacating-a-conviction>.

## b Captura corporativa

### Desafíos

- Garantizar un acceso equitativo al mercado, promover los intereses de las pequeñas empresas y evitar la aparición de monopolios empresariales
- Aprender de la experiencia con el alcohol y el tabaco, en donde la presión corporativa ha debilitado la legislación
- En las jurisdicciones relevantes, hacer la transición desde los mercados de cannabis medicinal de una manera coherente con los objetivos de equidad social

### Análisis

- La captura corporativa del proceso de desarrollo de una política y el surgimiento de monopolios y oligopolios corporativos pueden mermar la posibilidad de que se desarrolle una legislación de salud pública efectiva
- La mitigación del riesgo de captura corporativa debe hacerse desde el inicio, antes de que se establezcan dinámicas de mercado problemáticas, de manera que se puedan minimizar la fricción con los intereses de cabildeo de los corporativos, que con el tiempo solo se arraigan más y se vuelven más resistentes al cambio
- La experiencia en Norteamérica sugiere que habrá un gran interés de inversión especulativa en los grandes mercados emergentes del cannabis conforme la legislación cobre impulso
- Un mayor enfoque en el desarrollo de productos en el mercado legal del cannabis está creando mayores inversiones multisectoriales, incluso por parte de los corporativos de tabaco y alcohol
- Sin la protección adecuada, el desarrollo de mercados nacionales lucrativos causará el surgimiento de entidades multinacionales poderosas, capaces de explotar los mercados emergentes en las regiones en desarrollo. Esto puede entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo sustentable y requiere de acciones a nivel nacional e internacional

- Las políticas equitativas de concesión de licencias pueden ayudar a impedir la monopolización de la venta al por menor por parte de los actores poderosos del mercado

### Recomendaciones

- Las políticas equitativas de concesión de licencias deben integrarse a la legislación desde un inicio para asegurar un acceso justo al mercado para los pequeños negocios y las comunidades históricamente afectadas por la prohibición de las drogas
- Para prevenir la captura corporativa, deben aplicarse restricciones al número de licencias disponibles por solicitante, o a la cantidad de cannabis que puede cultivar un solo solicitante
- Debe prestarse mucha atención a las experiencias con el alcohol, el tabaco, y las regulaciones incipientes del cannabis, para asegurar que no se repitan los mismos errores. La regulación debe buscar la reducción o la eliminación de la influencia y el involucramiento de los actores de las industrias del alcohol y el tabaco en la industria de cannabis. La implementación efectiva de las dos recomendaciones anteriores será de gran ayuda para lograrlo
- Se deben de establecer mecanismos para asegurar la total transparencia y responsabilidad respecto al cabildeo corporativo y otras formas de ejercer presión sobre los responsables políticos y los funcionarios
- Se requiere de coordinación internacional eficiente para asegurar que la legislación del cannabis sostenga los objetivos de desarrollo sustentable

En la **Sección 1**, esbozamos siete objetivos clave de la política sobre el cannabis, que incluyen la protección de la salud pública, la promoción de la justicia social y la equidad, y la reducción de la delincuencia relacionada con las drogas. Como se discute a lo largo de este libro, la elaboración de políticas sobre el cannabis debe basarse en la evidencia; los responsables políticos deben supervisar, evaluar el rendimiento y mejorar los resultados en relación con estos objetivos clave. Al tiempo que busca promover la justicia social y proteger la salud pública, esta política sobre el cannabis debería

naturalmente prevenir la excesiva influencia de las empresas, que generalmente, si no inevitablemente, preferirán la maximización de los beneficios sobre la salud pública o la justicia social, y sólo se preocupan por las externalidades cuando los beneficios se ven amenazados.

El concepto de “*captura corporativa*” se refiere a los medios por los que las entidades corporativas buscan el beneficio y el poder “*ejerciendo una influencia indebida sobre los responsables de la toma de decisiones y las instituciones públicas nacionales e internacionales*”.<sup>1</sup> Esta “*captura corporativa*” puede debilitar los poderes reguladores, así como “*socavar la realización de los derechos humanos y del medio ambiente, al ejercer una influencia indebida sobre los responsables de la toma de decisiones y las instituciones públicas nacionales e internacionales*” de forma más general.<sup>2</sup> Los mecanismos por los que se ejerce dicha influencia pueden incluir: el cabildeo abierto u oculto y la presión “*suave*” (incluyendo la provisión de hospitalidad); la financiación directa e indirecta de políticos o partidos políticos; la influencia en la provisión de conocimientos técnicos a través de la financiación de “*think tanks*”, organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico; la pertenencia a comités o grupos de trabajo gubernamentales; y el movimiento de “*puertas giratorias*”, es decir el intercambio del personal entre los puestos corporativos y gubernamentales.

Para evitar que tengan una influencia excesiva en la elaboración de políticas es necesario limitar el poder de las empresas en general, para impedir la aparición de monopolios empresariales o el dominio del mercado por parte de unos pocos actores importantes. La historia de la regulación del alcohol y del tabaco ilustra lo difícil que puede ser esto. Empezar desde cero, como sería el caso del cannabis en muchas jurisdicciones, ofrece la oportunidad de aprender de las lecciones de otros sectores de drogas regulados, así como de

las experiencias emergentes en los mercados de cannabis, que se analizan en este capítulo.

Sin embargo, puede que ya sea demasiado tarde para “*empezar de cero*”, o al menos para empezar completamente de cero (algo que también se analiza en la **Sección 2a**). La regulación legal en Canadá ya ha permitido la creación de varias multinacionales productoras de cannabis valoradas en varios miles de millones de dólares. Aunque la abrumadora mayoría del espacio del mercado no medicinal se concentra en Norteamérica, la similitud entre los productos medicinales y no medicinales significa que los actores del mercado canadiense en particular han podido sin problemas trasladar su atención a los mercados medicinales de otros lugares y obtener una participación en ellos. La existencia de empresas multinacionales también significa que poderosas entidades ya están esperando para capturar el espacio del mercado no medicinal emergente a medida que se desarrolla. Asimismo, la aparición de mercados medicinales en varias jurisdicciones significa que la dinámica del mercado que favorece a las empresas más grandes y establecidas ya es evidente, dado que muchos de estos productores y minoristas medicinales tratarán inevitablemente de expandirse para servir al mercado no medicinal una vez que se legalice.

Por lo tanto, puede que no se trate de una hoja completamente en blanco. Sin embargo, los primeros pasos de la regulación legal siguen siendo una oportunidad vital para fijar objetivos y parámetros, estableciendo los controles necesarios para proteger contra la captura corporativa desde el principio, a través de la legislación y las regulaciones iniciales. Esto incluye la adopción de políticas equitativas de concesión de licencias y programas de equidad social, como se discute en el capítulo sobre vendedores (**Sección 2g**).

El debate de este capítulo se basa en la permisión de cierto nivel de participación de las empresas en el mercado. Sin embargo, como se ha aclarado en la **Sección 1**, el control de los monopolios estatales sobre elementos del mercado sigue siendo una opción viable e importante que, al eliminar la participación de los actores corporativos, resolvería completamente las preocupaciones

<sup>1</sup> International Network for Economic, Social and Cultural Rights (Sin fecha) Corporate Capture Project. <https://www.escri-net.org/corporateaccountability/corporatecapture>

<sup>2</sup> International Network for Economic, Social and Cultural Rights (Sin fecha) About Corporate Capture. <https://www.escri-net.org/corporateaccountability/corporatecapture/about>

sobre la captura corporativa (al menos en aquellos elementos monopolizados del mercado). Por esta y otras razones, los monopolios estatales sobre partes o sobre la totalidad del mercado (u otros modelos reguladores con mayor control gubernamental, como el modelo Borland) deberían ser seriamente considerados, y se recomiendan, al menos como estrategia para el inicio del mercado legal mientras se establecen nuevas normas.

---

### Transicionar desde el mercado medicinal

---

Como se ha comentado anteriormente, la “*hoja en blanco*” de la regulación legal puede verse enturbiada por los mercados de cannabis medicinal existentes. Para las jurisdicciones con mercados medicinales existentes que desean promover un acceso equitativo al mercado, existe un campo de juego inevitablemente desigual, dado que algunas empresas ya están bien establecidas y tienen licencia y experiencia en la producción o venta de productos de cannabis al por menor. Los nuevos actores que quieran entrar en el mercado se enfrentarán a una fuerte desventaja competitiva, lo que podría requerir una intervención para volver a nivelar este campo de juego. Este es un principio clave para promover la “*equidad*” y garantizar un mercado diverso.

La mayoría de los estados de EE.UU. que han legalizado el cannabis no medicinal lo han hecho desde mercados médicos preexistentes. Dado que la regulación legal crea nuevas cargas administrativas, algunos estados han aplicado estrategias que favorecen directa o indirectamente a las empresas médicas existentes. Dichas estrategias simplifican el proceso administrativo; sin embargo, también crean barreras significativas para la participación diversa en el mercado, y limitan el acceso de las pequeñas empresas locales, que bien pueden hallarse más cerca de las comunidades locales que los operadores más grandes.

Como se ha comentado en la **Sección 2a**, el modelo regulatorio inicial de Colorado dio indirectamente preferencia a los actores médicos existentes al exigir que los minoristas produjeran al menos

el 70% del cannabis que vendían. Este requisito fue impulsado por las empresas médicas existentes, puesto que ya estaba en vigor para regular las ventas de cannabis medicinal, lo que significa que estas empresas ya habían logrado cumplir con este obstáculo normativo, potencialmente prohibitivo para los agentes más pequeños del mercado. De hecho, el requisito tuvo el efecto de retrasar el acceso al mercado de las nuevas empresas, que tuvieron que desarrollar su capacidad para superar este obstáculo.

Los estados que han legalizado la marihuana en EE.UU. también dieron directamente preferencia a las empresas médicas existentes en los procedimientos iniciales de concesión de licencias. En Illinois, se puso en marcha un plan de “*solicitud anticipada*” de licencias no medicinales para los negocios de cannabis medicinal establecidos en enero de 2020, aunque con un costo de \$30 000 por solicitud, más el 3% de los ingresos anuales por ventas de la organización.<sup>3</sup> En Michigan, la Agencia Reguladora de la Marihuana estableció como requisito para varios de sus tipos de licencia que los solicitantes principales ya poseyeran una licencia de explotación de cannabis medicinal. Esto incluía a todas las licencias de venta al por menor y de procesamiento de cannabis, así como la mayoría de los tipos de licencias de cultivo. Michigan también estableció tipos de licencia equivalentes entre regulaciones del cannabis medicinal y no medicinal, y permitió a las empresas médicas transferir el 50% de su producto para la venta no medicinal para agilizar la transición.<sup>4</sup>

Está claro que el trato preferencial tiene cierto mérito desde el punto de vista administrativo. En algunos estados, como en Michigan, este enfoque permitió que las ventas no medicinales comenzaran con relativa rapidez una vez que se abrieron las solicitudes de licencia. Pero, a menos que la justicia social y la equidad hayan sido objetivos clave en la concesión anterior de licencias médicas, es poco probable que favorecer los titulares de licencias existentes

---

<sup>3</sup> Illinois Department of Financial and Professional Regulation (Sin fecha) Instructions for Early Approval Adult Use Dispensing or Organization License - Same Site. <https://www.idfpr.com/Forms/AUC/F2365.pdf>

<sup>4</sup> Michigan Department of Licensing and Regulatory Affairs (2019) Marijuana Regulatory Agency Releases Adult-Use Application. <https://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-89505-509160--,00.html>; Mauger, C (2019) Michigan issues first license to sell recreational marijuana, *The Detroit News* 19 de noviembre. <https://eu.detroitnews.com/story/news/local/michigan/2019/11/19/michigan-issues-1st-recreational-marijuana-license/4237643002/>

promueva estos resultados. Puede que esto sea un problema mayor donde los mercados médicos están más establecidos, han existido durante más tiempo o son de mayor tamaño. Del mismo modo, los mercados medicinales más grandes y bien establecidos pueden dar lugar a otros problemas de concesión de licencias; desde hace tiempo, la naturaleza de los actores del mercado medicinal californiano se ha relacionado con un persistente mercado “gris”, en el que la regulación estatal relativamente ligera o las políticas de tolerancia llevaban a que la provisión medicinal a menudo actuara como un representante minorista para los consumidores no medicinales. En este contexto, el objetivo de las cadenas de suministro legales de “capturar el mercado” ha resultado ser un reto, incluso después de que las ventas autorizadas no medicinales hayan podido comenzar. En los casos en que ya existen mercados “grises” establecidos, los procedimientos de concesión de licencias tienen un carácter casi retroactivo; las ventas ya se han tolerado durante largos períodos de tiempo, pero ahora los agentes del mercado deben someterse a procedimientos de concesión de licencias, a menudo complejos, con pocos incentivos, aparte de la repentina amenaza de la aplicación de la ley, para realizar las mismas actividades.

A medida que los mercados del cannabis se desarrollan en todo el mundo, muchas grandes empresas del sector tratan de establecerse en los mercados medicinales existentes, especulando con que la futura regulación legal puede ofrecer oportunidades lucrativas a los que lleguen primero.<sup>5</sup> Las experiencias en EE.UU. sugieren que ésta puede ser una estrategia que vale la pena desde el punto de vista comercial. Sin embargo, desde un punto de vista regulatorio, estas experiencias ponen de manifiesto la necesidad de aplicar políticas de autorización sólidas y eficaces desde el principio. Permitir que los actores establecidos se atrincheren y acaparen estos mercados,

especialmente antes de la plena legalización, corre el riesgo de anular las medidas de equidad social más adelante.

---

### La experiencia de Canadá

---

Como se ha mencionado anteriormente, existe una historia larga y bien documentada acerca de cómo los actores poderosos de la industria del alcohol y del tabaco despliegan recursos legales, de relaciones públicas y de grupos de presión para debilitar los esfuerzos por restringir o regular sus actividades, e intentan socavar las conclusiones de la investigación que justifica una regulación más estricta. Cualquier régimen de regulación de los mercados de drogas tiene que estar diseñado para mitigar este riesgo, y ser lo suficientemente robusto como para resistir la intensa presión que los poderosos actores comerciales son capaces de ejercer. De hecho, muchas de las mayores empresas de alcohol y tabaco están tratando de convertirse en actores clave en los futuros mercados de cannabis. Hay que resistirse a ello mediante medidas reguladoras que impidan o limiten su participación.

Las experiencias de Canadá son instructivas por varias razones. En primer lugar, Canadá, con una población de casi 40 millones de habitantes, era el mayor mercado nacional de cannabis en el momento de su creación; mientras que Uruguay ya regulaba el cannabis con anterioridad, tiene una décima parte del tamaño de su población. La ilegalidad federal en EE.UU. (aunque actualmente está siendo cuestionada a través de la Ley MORE) significa que, a pesar de la existencia de operadores multietatales, el cannabis se gestiona realmente en una serie de mercados internos, y la importación y venta entre estados sigue siendo ilegal. En segundo lugar, son las empresas canadienses, más que cualquier otra, las que actualmente dominan los mercados internacionales de cannabis. Por último, está claro que la regulación canadiense no hizo lo suficiente para evitar la captura corporativa desde el principio, ni para maximizar la oportunidad de “empezar de cero” con un nuevo producto de mercado, en parte, tal vez, porque muchos actores ya operaban en el mercado medicinal existente, y que esto ha llevado a

---

5 Connexion Journalist (2020) French medical cannabis trial sparks market battle, *The Connexion*, 7 febrero. <https://www.connexionfrance.com/French-news/French-medical-cannabis-trial-sparks-market-battle-between-Canadian-and-European-firms/>; Pascual, A. (2019). Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, *Marijuana Business Daily* 24 de abril. <https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/>; Aurora Cannabis Inc (2018). First License to Import, Manufacture, Store, and Distribute Medical Cannabis Containing THC in Mexico, *Cision PR Newswire* 10 de diciembre. <https://www.prnewswire.com/news-releases/aurora-cannabis-to-acquire-mexicos-farmacias-magistrales-sa-300762402.html>.

la concentración del mercado (y, en consecuencia, del poder) entre unos pocos actores seleccionados.<sup>6</sup>

### Contexto<sup>7</sup>

La aparición del mercado canadiense de cannabis no medicinal en 2018 contribuyó a la llamada “fiebre verde” entre los inversionistas bursátiles, causando que se volcara una enorme inversión en lo que se consideraba una nueva mercancía potencialmente rentable. Tras la regulación legal, varios productores con licencia federal se beneficiaron de grandes inversiones (principalmente especulativas). Sin embargo, la fuerte inversión inicial se redujo una vez que el panorama del mercado se aclaró, y los precios de las acciones cayeron drásticamente en la segunda mitad de 2019. El valor de Canopy Growth y Cronos Group, dos de los mayores productores, se redujo a más de la mitad entre abril y noviembre de 2019, mientras que Aurora Cannabis cayó alrededor de tres cuartas partes en el mismo periodo. Desde entonces ha habido un repunte en el mercado, pero la “burbuja” de los especuladores de la industria del cannabis parece haber estallado. Esto dio lugar a una reducción de la inversión, así como a importantes pérdidas de empleos en octubre de 2019.<sup>8</sup>

La demanda de cannabis sigue siendo alta, y es probable que el mercado vuelva a crecer (sobre todo a medida que el mercado ilegal siga siendo absorbido). De hecho, las ventas de cannabis en 2020 crecieron sustancialmente con respecto a 2019 a pesar de que el acceso a las tiendas se redujo debido a la COVID-19.<sup>9</sup> Esto contrasta directamente con otras industrias, ya que las ventas minoristas

generales en todos los sectores canadienses cayeron un 10%.<sup>10</sup> Pero en Canadá ciertamente parece haber habido una sobreestimación inicial de la rentabilidad potencial, lo que resultó en el reajuste de las percepciones del mercado a finales de 2019.

### Los beneficiarios

A pesar de las esperanzas de que la introducción de las licencias de “microcultivo” abriría el mercado a los productores más pequeños de Canadá, no ha sido así. En 2019, el gobierno federal anunció que, para solicitar una licencia, los posibles proveedores debían contar ya con una instalación de producción.<sup>11</sup> Esto significaba que aquellos que no podían arriesgarse con los costos de inversión iniciales, que ascendían a decenas, si no cientos de miles de dólares, se veían disuadidos de solicitarla. Esto contribuyó a un mercado emergente dominado por un número relativamente pequeño de grandes empresas.

La mayor parte del dinero del mercado la obtienen los grandes productores, que tienen licencias a nivel federal y cuyos productos pueden ser vendidos por los minoristas de todo el país. En cambio, la venta al por menor está gestionada por las distintas provincias y territorios, algunos de los cuales no permiten en absoluto la presencia de agentes minoristas privados. Sin embargo, Canopy Growth (uno de los mayores productores) también ha realizado movimientos en los mercados minoristas provinciales y territoriales. En Nunavut, en 2020, el cannabis solo podía comprarse en línea a través de los “agentes autorizados” de la Nunavut Liquor and Cannabis Agency, Canopy Growth y AgMedica, lo que significa que ambos tenían ya un duopolio en el mercado minorista.<sup>12</sup> En enero de 2020, Canopy también fue señalada como favorita para hacerse con el control de Cannabis New Brunswick, la agencia

6 La consecuencia directa de ello es la ausencia de diversidad entre los directores y cuadros, véase Maghsoudi, N. et al (2020) How Diverse is Canada's Legal Cannabis Industry? Examining Race and Gender of its Executives and Directors, Centre on Drug Policy Evaluation. <https://cdpe.org/publication/how-diverse-is-canadas-legal-cannabis-industry-examining-race-and-gender-of-its-executives-and-directors/>

7 Texto extraído y adaptado de Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

8 Gaviola, A. (2019) Major Weed Companies Are Cutting Hundreds of Jobs as the Industry Struggles, VICE 25 de octubre. [https://www.vice.com/en\\_ca/article/zmjk7w/major-canadian-weed-companies-are-cutting-hundreds-of-jobs-as-the-industry-struggles](https://www.vice.com/en_ca/article/zmjk7w/major-canadian-weed-companies-are-cutting-hundreds-of-jobs-as-the-industry-struggles); McBride, S. (2019) Aurora Cannabis Is Dumping Its Pot, Which May Be A Sign It's All Over, Forbes 21 de octubre. <https://www.forbes.com/sites/stephenmcbride/2019/10/21/aurora-cannabis-is-dumping-its-pot-which-may-be-a-sign-its-all-over/#329811305775>

9 Statistics Canada (Sin fecha) Cannabis Stats Hub: Sales from Cannabis Stores. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-eng.htm>

10 Canadian Centre on Substance Use and Addiction (2021) Cannabis Retail During COVID-19. <https://www.ccsa.ca/cannabis-retail-during-covid-19-policy-brief>

11 Gobierno de Canadá (2019) Cannabis duty - Apply for a cannabis licence. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/apply-cannabis-licence.html>

12 Nunavut Liquor and Cannabis (Sin fecha) Cannabis Purchasing. <https://www.nulc.ca/news/?id=addf6310-40ce-e811-a979-000d3af49637>; Government of Nunavut (2019) Buying cannabis legally in Nunavut. <https://www.gov.nu.ca/finance/news/buying-cannabis-legally-nunavut>

que supervisa toda la venta al por menor en Nueva Brunswick, lo que habría marcado el cambio de un monopolio gubernamental a un monopolio empresarial en la región.<sup>13</sup> En otras provincias, sin embargo, la posibilidad de que las empresas de cannabis dominen el mercado al por menor está limitada por la normativa: en Alberta, por ejemplo, los individuos o “grupos de personas” no pueden poseer más del 15% del total de las licencias en un momento dado.<sup>14</sup> Este tipo de limitación de las licencias es vital para evitar los monopolios y facilitar un mayor acceso al mercado.

### Captura corporativa internacional

En los últimos años, las empresas canadienses han establecido una sólida base para la expansión internacional. Hasta ahora, esto ha implicado sobre todo captar el espacio del mercado del cannabis medicinal. Sin embargo, diversificarse de uno a otro es relativamente sencillo. Esto es particularmente cierto dado que muchos de los productores canadienses ya eran, antes de octubre de 2017, productores con licencia en el mercado médico canadiense. Por lo tanto, estamos viendo que las empresas canadienses, llenas de inversiones de capital especulativo, se globalizan rápidamente: Canopy Growth ya ha establecido una presencia médica en Australia, Europa, África y América del Sur, en gran parte a través de su filial, Spectrum Therapeutics, mientras que Cronos Group opera igualmente en los cinco continentes.<sup>15</sup>

Esto ha dejado a las empresas canadienses en una posición fuerte para tomar la primera ventaja sobre la potencial legalización del cannabis. En Francia, por ejemplo, se desencadenó una batalla de mercado a principios de 2020 entre empresas canadienses y productores franceses previo a un ensayo francés de cannabis

medicinal.<sup>16</sup> En 2019, Aurora Cannabis compró instalaciones en los Países Bajos tras las noticias de que el gobierno neerlandés estaba ampliando potencialmente el alcance del cannabis medicinal más allá del monopolio holandés Bedrocan (que, a su vez, operó previamente un acuerdo de licencia conjunta con Canopy Growth en Canadá).<sup>17</sup> En 2018, Aurora Cannabis adquirió a la primera empresa mexicana que obtuvo una licencia de distribución de cannabis medicinal en 2018 (México está regulando legalmente el cannabis para el consumo no medicinal en 2021), mientras que, en junio de 2019, Canopy anunció un acuerdo de \$3.4 mil millones de dólares para comprar la empresa de cannabis con sede en EE.UU., Acreage, con el requisito específico de que EE.UU. legalice el cannabis no medicinal a nivel federal en los próximos 7.5 años.<sup>18</sup> Al parecer, Canopy tiene al menos otros dos acuerdos similares con empresas estadounidenses.<sup>19</sup>

La captura del mercado por parte de las empresas canadienses en Sudamérica ha suscitado fuertes críticas. La Asociación Colombiana de Industrias Cannábicas ha estimado que las empresas de cannabis medicinal en Colombia son casi un 75% propiedad de inversores extranjeros. Más de \$600 millones fueron invertidos en el mercado colombiano entre enero de 2018 y junio de 2019, principalmente por empresas canadienses.<sup>20</sup> En 2018, Canopy Growth compró la empresa colombiana Spectrum Cannabis por \$60 millones, que desde entonces ha rebautizado como su filial médica internacional, Spectrum Therapeutics. A través de Spectrum, tiene licencia para

<sup>16</sup> Connexion Journalist (2020) French medical cannabis trial sparks market battle, *The Connexion* 7 de febrero. <https://www.connexionfrance.com/French-news/French-medical-cannabis-trial-sparks-market-battle-between-Canadian-and-European-firms>

<sup>17</sup> Pascual, A. (2019) Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, *Marijuana Business Daily* 24 de abril. <https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/>

<sup>18</sup> Aurora Cannabis Inc (2018) First License to Import, Manufacture, Store, and Distribute Medical Cannabis Containing THC in Mexico, *Cision PR Newswire* 10 de diciembre. <https://www.prnewswire.com/news-releases/aurora-cannabis-to-acquire-mexicos-farmacias-magistrales-sa-300762402.html>; Dorbian, I. (2019) Canopy And Acreage Shareholders Approve \$3.4 Billion Deal, But Don't Party Yet, *Forbes* 21 de junio. <https://www.forbes.com/sites/irisdorbian/2019/06/21/canopy-and-acreage-shareholders-approve-3-4-billion-deal-but-dont-party-yet/#22ff1cda26d0>

<sup>19</sup> Linnane, C. (2019) Cannabis stocks higher as Canopy shareholders meet, CannTrust unveils California venture, *Market Watch* 20 de junio. <https://www.marketwatch.com/story/cannabis-stocks-higher-as-canopy-shareholders-meet-canntrust-unveils-california-venture-2019-06-19>

<sup>20</sup> Rivera, N.M. (2019) The Challenges of Medicinal Cannabis in Colombia: A look at small - and medium - scale growers, Transnational Institute, p.16. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief\\_52\\_eng\\_web.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_eng_web.pdf)

<sup>13</sup> Magee, S. (2020) Eight companies seek to take over Cannabis NB, *CBC* 13 de enero. <https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/cannabis-pot-new-brunswick-companies-1.5424992>

<sup>14</sup> Provincia de Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s106. [http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders\\_in\\_Council/2018/218/2018\\_027.pdf](http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf)

<sup>15</sup> Spectrum Therapeutics (Sin fecha) Global Footprint. <https://www.spectrumtherapeutics.com/international/en>; Cronos Group (Sin fecha) Brands. <https://thecronosgroup.com/brands.php#>

producir cannabis en 13.6 millones de pies cuadrados en Colombia.<sup>21</sup> Por su parte, Cronos Group ha creado una empresa conjunta con una filial del principal proveedor de servicios agrícolas de Colombia para “desarrollar, cultivar, fabricar y exportar productos medicinales y de consumo basados en el cannabis para los mercados latinoamericano y mundial”.<sup>22</sup> En otro lugar de Sudamérica, Aurora Cannabis, que tiene inversiones en 25 países, compró “ICC Labs” en 2018, obteniendo en el proceso más del 70% de la cuota de mercado en Uruguay.<sup>23</sup>

Aunque Sudamérica ha acaparado la mayor parte de la atención en la actualidad, no cabe duda de que en el futuro esta cuestión se planteará en otros lugares; las empresas canadienses también se han apresurado a aprovechar la oportunidad creada por la legalización de la producción de cannabis medicinal en Lesoto, con inversiones multimillonarias en explotaciones y empresas locales.<sup>24</sup> Todo esto plantea importantes cuestiones sobre cómo deben estructurarse los mercados, cómo pueden protegerse las comunidades tradicionales de cultivo de cannabis y cómo pueden garantizarse el comercio justo y el desarrollo sostenible en el futuro.<sup>25</sup> Sin una acción positiva a nivel internacional, existe un riesgo real de que los resultados a largo plazo beneficien a las empresas ubicadas en el Norte Global por encima de los intereses y el bienestar de las comunidades que trabajan en el Sur Global.

## Inversión intersectorial

Los nuevos mercados de cannabis han brindado oportunidades para que los actores de otros sectores, incluidas las empresas de alcohol y tabaco, se diversifiquen en el espacio del cannabis. Esto suscita preocupaciones evidentes, sobre todo teniendo en cuenta el largo historial de las industrias del tabaco y el alcohol como grupos de presión contra regulaciones en materia de salud pública. El tabaco y el alcohol no sólo aportan una enorme fuerza financiera, sino también décadas de experiencia en materia de cabildeo y relaciones públicas que pueden desplegarse contra la regulación orientada a la salud pública y la equidad social.

Altria, uno de los mayores productores de tabaco del mundo, ha invertido más de mil millones de dólares en Cronos Group, donde ahora posee una participación del 45% y tiene tres de los siete escaños del consejo de administración.<sup>26</sup> El trabajo de Altria con Cronos ha incluido la inversión en el centro de investigación y desarrollo de Cronos, centrado en los dispositivos de vapeo, invirtiendo tanto recursos como empleados de Altria para ayudar en la investigación.<sup>27</sup> En marzo de 2021, British American Tobacco compró una participación de £126 millones en el productor canadiense OrganiGram, también con un enfoque en la innovación de productos.<sup>28</sup> Constellation Brands (la tercera empresa cervecera con mayor cuota de mercado) posee una participación del 38% en Canopy Growth y tiene cuatro de los siete escaños del consejo de administración, mientras que AB InBev y Molson Coors (dos de las mayores empresas de alcohol del mundo) tienen asociaciones conjuntas con las empresas canadienses de cannabis Tilray y HEXO, respectivamente, para crear productos de cannabis bebibles.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> Véase nota anterior; Troup, R. (2019) Canopy Growth Provides International Update on Latin America, Australia, Europe and Africa. Signs Multi-Year Colombia Deal, *Cannabis Investor* 17 de junio. <https://www.thecannabisinvestor.ca/canopy-growth-provides-international-update-on-latin-america-australia-europe-and-africa-signs-multi-year-colombia-deal/>

<sup>22</sup> NCV Newswire (2018) Cronos Group Enters Latin America with Colombia Joint Venture, *New Cannabis Ventures* 29 de agosto. <https://www.newcannabisventures.com/cronos-group-enters-latin-america-with-colombia-joint-venture/>

<sup>23</sup> Paley, D.M. (2019) Canada's Cannabis Colonialism, *Toward Freedom* 8 de octubre. <https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/>; Trefis Team (2018) Aurora Cannabis Makes Inroads Into South America With Latest Acquisition, *Forbes* 11 de septiembre. <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2018/09/11/aurora-cannabis-makes-inroads-into-south-america-with-latest-acquisition/#34cf2f7c4ca1>

<sup>24</sup> Vickers, E. (2019) The small African kingdom that's perfect for growing cannabis, but maybe not for regulating it, *Quartz Africa* 9/11/19. <https://qz.com/africa/1744366/lesotho-is-perfect-growing-cannabis-but-not-regulation/>

<sup>25</sup> Véase Jelsma, M., Kay, S. and Bewley-Taylor, D. (2019) Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market, Swansea University and Transnational Institute. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/fair\\_trade\\_options\\_for\\_the\\_cannabis\\_market.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/fair_trade_options_for_the_cannabis_market.pdf)

<sup>26</sup> Hirsch, L. (2018) Altria to invest \$1.8 billion in cannabis company Cronos Group, exits some e-cig brands, *CNBC* 7 de diciembre. <https://www.cnbc.com/2018/12/07/altria-to-invest-1point8-billion-in-cannabis-company-cronos-group.html>

<sup>27</sup> Peters, B. (2019) Why An Analyst Calls This Cannabis Stock The 'New King In The North', *Investor's Business Daily* 18 de octubre. <https://www.investors.com/news/cronos-group-stock-king-in-north/>

<sup>28</sup> Khan, S. y Cavale, S. (2021), BAT looks beyond tobacco to Canadian marijuana, *Reuters* 11 de marzo. <https://www.reuters.com/article/bat-agreement-organigram-hldg/update-3-bat-looks-beyond-tobacco-to-canadian-marijuana-idUSL4N2L9306>

<sup>29</sup> Canopy Growth (Sin fecha) Governance. <https://www.canopygrowth.com/investors/governance/board-of-directors/>; Lewis, A.C. (2019) Drink up, stoners, *The Verge*. <https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol>

Las empresas de cannabis también se han diversificado en otros sectores. Por ejemplo, Canopy Growth ha adquirido una participación mayoritaria en BioSteel Sports Nutrition, que, según se afirma, es comprada por el 70% de los equipos de las cuatro principales ligas deportivas profesionales de Norteamérica, con planes de introducir una bebida de nutrición deportiva con CBD.<sup>30</sup> Del mismo modo, Aurora Cannabis lleva a cabo una colaboración de investigación con el Ultimate Fighting Championship (UFC) para investigar los posibles usos de los productos de CBD para los luchadores de MMA (artes marciales mixtas).<sup>31</sup> Al crear asociaciones de las marcas con la salud, el bienestar y el deporte a través de productos de CBD no psicoactivos, las empresas pueden preparar el terreno para promover más eficazmente los productos basados en el cannabis psicoactivo en el futuro. El director general de Molson Coors ha dicho que los productos bebibles podrían “representar pronto entre el 20 y el 30 por ciento de las ventas de cannabis”.<sup>32</sup> Una gran cantidad de gastos de las empresas de cannabis se centra en el desarrollo de productos; el director general de Canopy Growth, Mark Zukelin, ha declarado que “la montaña de PI [propiedad intelectual] sobre la cual se asienta nuestro negocio” es uno de los mayores activos de la empresa, que cuenta con más de 110 patentes y 290 solicitudes de patentes.<sup>33</sup>

La inversión en cannabis se ha vuelto una tendencia dominante, con grandes accionistas en Canopy Growth, como Morgan Stanley y el Banco de Montreal.<sup>34</sup> Entre los principales accionistas de Aurora Cannabis se encuentran JP Morgan y el Norges Bank’s Government Pension Fund Global, que invierte los ingresos

procedentes de los recursos de petróleo y gas de Noruega.<sup>35</sup> También se han desarrollado fondos cotizados de cannabis (ETF por sus siglas en inglés), como Alternative Harvest ETF, que invierte considerablemente en empresas canadienses de cannabis en general.<sup>36</sup>

---

### Lecciones para otras jurisdicciones

---

Un tema a lo largo de este libro, y en el trabajo de Transform en general,<sup>37</sup> ha sido aprender lecciones de los primeros en adoptar la regulación del cannabis para mejorar la práctica regulatoria posterior. Mientras que los estados de EE.UU., Canadá y Uruguay operaron en gran medida a partir de una hoja regulatoria en blanco, los futuros modelos de regulación tienen estas experiencias para aprender. Hemos visto lo rápido que la combinación de una inversión masiva de capital y una regulación débil o ingenua puede conducir a resultados insatisfactorios. La futura regulación debe crear un mejor equilibrio entre el levantamiento de las restricciones de la prohibición y la garantía de que los nuevos mercados promuevan el bienestar social.

Si los responsables políticos desean una distribución equitativa del espacio de mercado (y creemos que deberían), deben actuar desde el principio para prevenir la captura corporativa, evitar la monopolización y promover activamente el acceso al mercado de los actores más pequeños y marginados. El potencial de las políticas de concesión de licencias equitativas y la utilización de programas de equidad social se analizan en detalle en el capítulo dedicado a los vendedores de este libro (Sección 2g), pero también son ampliamente aplicables a nivel de producción. No hay que

---

<sup>30</sup> LoRé, M. (2019) Canopy Growth And BioSteel To Introduce CBD Products To Sports Nutrition Market, *Forbes* 23 de octubre. <https://www.forbes.com/sites/michaellore/2019/10/23/canopy-growth-and-biosteel-to-introduce-cbd-products-to-sports-nutrition-market/#5b6eddbef9b7>

<sup>31</sup> Button, A. (2019) Why the Aurora Cannabis-UFC Partnership Is a Huge Deal, *The Motley Fool* 29 de mayo. <https://www.fool.com/investing/international/2019/05/29/why-the-aurora-cannabis-ufc-partnership-is-a-huge.aspx>

<sup>32</sup> Lewis, A.C. (2019) Drink up, stoners, *The Verge*. <https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol>

<sup>33</sup> Paley, D.M. (2019) Canada’s Cannabis Colonialism, *Toward Freedom* 8 de octubre. <https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/>

<sup>34</sup> Fintel (Sin fecha) CGC / Canopy Growth Corporation - Institutional Ownership and Shareholders. Consultado 20 de febrero 2020. <https://fintel.io/so/us/cgc>

---

<sup>35</sup> CNN Business (2020) Aurora Cannabis Inc, consultado 19 de febrero 2020. <https://money.cnn.com/quote/shareholders/shareholders.html?symb=ACB&subView=institutional>; Norges Bank Investment Management (Sin fecha) About the fund. <https://www.nbim.no/>

<sup>36</sup> Wathen, J. (2018) 5 Things You Should Know About the Hottest Marijuana ETF, *The Motley Fool* 5 de enero. <https://www.fool.com/investing/2018/01/05/5-things-you-should-know-about-the-hottest-marijua.aspx>

<sup>37</sup> Véase Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/product/alterd-states-cannabis-regulation-in-the-us/>; and Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

subestimar el beneficio de empezar desde cero, o en gran parte desde cero, ya que tratar de adaptar los mecanismos equitativos a posteriori es mucho más difícil. En los casos en que los grandes actores corporativos participen en los mercados nacionales e internacionales, como ya está ocurriendo y sigue siendo inevitable hasta cierto punto, será importante garantizar mínimas normas de transparencia y responsabilidad en lo que respecta a los grupos de presión corporativos y otras formas de influir en los responsables políticos, para evitar una influencia indebida. Las medidas deberían incluir: registros totalmente transparentes de todos los grupos de presión de los responsables políticos y los funcionarios; normas estrictas para los grupos de presión y los “*think tanks*”, incluida la transparencia de las fuentes de financiamiento; normas exhaustivas sobre la libertad de información; y restricciones al financiamiento político y la hospitalidad empresarial.

En las últimas décadas se han llevado a cabo numerosas investigaciones en materia de salud pública que ponen de manifiesto los fallos de la regulación en relación con la captura de las empresas del tabaco y el alcohol. En general, hemos tardado en aprender la lección en estos ámbitos, y la reorientación de los mercados hacia un enfoque de salud pública ha resultado aún más difícil. Debemos asegurarnos de que no ocurra lo mismo con el cannabis.

## C Conducir bajo los efectos del cannabis

### Desafíos

- Minimizar los casos de manejo bajo los efectos del cannabis y los riesgos asociados con ello
- Evitar que se sancione injustamente a los conductores que no están bajo los efectos del cannabis

### Análisis

- Los riesgos asociados con conducir bajo los efectos del cannabis para el conductor, los pasajeros y los otros usuarios de la vía pública justifican que se le considere una infracción específica y se establezca una jerarquía de sanciones legales para los infractores
- El grado en que el consumo de cannabis influye en el riesgo al conducir sigue siendo difícil de establecer con precisión, pero está claro que la intoxicación aguda perjudica la seguridad del manejo de vehículos, y que el nivel de alteración está relacionado con la dosis y el tiempo transcurrido desde el consumo
- La relación entre los niveles de THC en sangre y la alteración es menos clara que la relación equivalente para el alcohol
- La combinación de alcohol y THC supone un riesgo mucho mayor, que debe tenerse en cuenta en los parámetros de aplicación de la ley y complementar los marcos existentes centrados en minimizar el manejo bajo los efectos del alcohol
- Demostrar que hubo consumo reciente de cannabis y que hay una alteración en el conductor son dos cosas distintas.
- Existe cierta controversia en la literatura científica sobre el umbral a partir del cual los niveles de THC en la sangre representan un nivel inaceptable de intoxicación (que podría utilizarse para desencadenar o influir en las sanciones legales). Las propuestas van desde concentraciones de THC en suero sanguíneo de 1-2 nanogramos por mililitro de sangre (ng/ml) hasta 16-20ng/ml
- Si los umbrales son demasiado bajos, los conductores no alterados pueden ser sancionados; si son demasiado altos, los conductores alterados pueden eludir las sanciones y causar daños a otras personas

- Debido a la forma particular en que el cuerpo procesa el cannabis, el uso automático de leyes per se (es decir, aquellas que hacen ilegal conducir a partir de un nivel específico de THC registrado) probablemente conduzca a la persecución de conductores con niveles residuales de THC en la sangre pero que, sin embargo, se encuentran en un estado apropiado para conducir

### Recomendaciones

- El mensaje es sencillo y claro: la gente no debe conducir cuando está significativamente alterada por el cannabis y, al igual que con el alcohol u otras drogas, debe esperar una sanción legal proporcionada si es sorprendida haciéndolo
- En este contexto, es importante para la educación del público resaltar claramente los comportamientos que pueden dar lugar a sanciones por alteración, y cómo se pueden medir
- Dada la falta de consenso científico sobre la concentración de THC en sangre que se correlaciona con un nivel inaceptable de intoxicación, no son aconsejables los límites per se que desemboquen automáticamente en una sanción legal cuando se superan
- Para ser proporcionales, las leyes sobre manejo bajo los efectos del cannabis deberían exigir que se demuestre la existencia de una alteración en el momento como requisito independiente de la determinación del consumo reciente de cannabis
- Los análisis de sangre sólo deben realizarse tras el registro de una infracción de manejo, o una vez que se hayan obtenido pruebas de alteración en un examen de sobriedad estandarizado aplicado en el momento y que haya sido validado para el comportamiento que induce el consumo de cannabis. Los análisis de sangre sólo deben emplearse para confirmar que un conductor ha consumido cannabis recientemente (y que, por lo tanto, el consumo de cannabis es la causa probable de que haya fallado la prueba de sobriedad en el momento). Los resultados de un análisis de sangre (o de cualquier otro fluido corporal) no deberían, por sí solos, desembocar en una sanción legal
- Es problemático establecer un umbral de THC a partir del cual las fuerzas del orden puedan suponer razonablemente que un

conductor ha consumido cannabis recientemente, pero una concentración de THC en suero sanguíneo en el rango de 7-10ng/ml parece ser un punto sensato en el que se podría establecer dicho umbral. No obstante, este punto debería revisarse a la luz de las pruebas que vayan surgiendo, y también podría considerarse la posibilidad de establecer dos o más umbrales asociados a diferentes cargas de la prueba

- Por los mayores riesgos asociados a conducir bajo la influencia del alcohol y del cannabis simultáneamente, en estos casos las autoridades deberían considerar que niveles más bajos de THC y alcohol en sangre son prueba suficiente del consumo reciente
- Si bien algunos elementos de las actuales pruebas de sobriedad estandarizadas son útiles para detectar la alteración inducida por el cannabis, la investigación y la financiación deberían dedicarse al desarrollo de una prueba de sobriedad completa que sea lo suficientemente sensible como para identificar todos los niveles de dicha alteración en el momento de su aplicación

Conducir en estado alterado, por cualquier motivo, implica riesgos evitables y potencialmente graves para el conductor, los pasajeros que pueda llevar y los demás usuarios de la carretera y peatones. El nivel de riesgo implica que el manejo bajo los efectos del alcohol se considera un delito sancionable en todas las jurisdicciones, que suele estar sujeto a una jerarquía de sanciones punitivas en función de la gravedad de la infracción o del daño causado, que a menudo van desde las sanciones civiles, como las multas o la inhabilitación para conducir durante un periodo de tiempo determinado, hasta las sanciones más graves que dan lugar a antecedentes penales y posiblemente a la prisión.

La gente está más familiarizada con las cuestiones relacionadas con el manejo bajo los efectos del alcohol, que se identifica con un nivel de precisión generalmente aceptado mediante la tecnología poco costosa del “alcoholímetro”, que mide el contenido de alcohol en sangre.<sup>1</sup> Otras causas de alteración, generalmente menos

<sup>1</sup> Los resultados positivos de un alcoholímetro se comprueban con un examen de sangre más fiable.

contempladas tanto por la tecnología como por la ley, incluyen el consumo de ciertos medicamentos de prescripción y de drogas actualmente ilegales, incluyendo el cannabis, la mala salud física y el mal estado del conductor (más obviamente el cansancio y la visión alterada), y ciertos problemas de salud mental.

Los estudios han demostrado desde hace tiempo que el consumo de cannabis perjudica, en función de la dosis, varios procesos cognitivos asociados a la conducción segura, como la atención, la vigilancia y la coordinación psicomotriz (aunque las pruebas de sus efectos sobre el tiempo de reacción son contradictorias). Estos resultados se han confirmado en entornos experimentales, como los simuladores de manejo o las pruebas en carretera,<sup>2</sup> que han demostrado que el cannabis tiene un claro, aunque modesto, impacto negativo en el rendimiento al conducir.<sup>3</sup>

A diferencia de los estudios experimentales, que son más propensos a restar importancia a cualquier efecto perjudicial porque los sujetos de la prueba son conscientes de ser observados, los estudios epidemiológicos utilizan datos de población para establecer el riesgo real de colisión y, por tanto, pueden ofrecer una mejor indicación de cómo, en realidad, los conductores se verán afectados por el consumo de cannabis. Sin embargo, históricamente estos estudios han producido resultados contradictorios, ya que algunos han encontrado que el consumo de cannabis estaba asociado con un riesgo elevado de colisión, pero otros no. Estas discrepancias se han atribuido a varios retos metodológicos inherentes a esta área de investigación, incluyendo las dificultades para obtener tamaños de muestra suficientemente grandes, el problema de medir con precisión los niveles de alteración (en lugar de simplemente medir si un individuo ha consumido cannabis recientemente), y la necesidad

de descartar variables de confusión como la edad, el sexo y el policonsumo (en particular el consumo de alcohol).<sup>4</sup>

---

### Consumo combinado de alcohol y cannabis

---

Aunque el consumo de cannabis tiene un efecto adverso sobre las habilidades psicomotoras necesarias para una conducción segura, este efecto es significativamente peor cuando la droga se combina con el alcohol. Existen pruebas contundentes<sup>5 6</sup> de que el alcohol tiene un efecto aditivo en el riesgo de colisión de quienes también han consumido cannabis; en otras palabras, los efectos del consumo de ambas drogas son la suma de los efectos del consumo de cualquiera de ellas por separado. Cuando se consumen juntas, las dos drogas provocan una alteración incluso en dosis que serían insignificantes si se consumieran solas. Por tanto, este nivel de riesgo mucho mayor requiere una respuesta normativa más estricta.

Ahora que se están realizando estudios epidemiológicos más rigurosos, las nuevas pruebas sugieren de forma convincente que el consumo reciente de cannabis aumenta el riesgo de colisión. En general, se ha documentado un modesto aumento del riesgo, se estima que los conductores que han consumido cannabis recientemente tienen, en promedio, entre 1.5 y 2 veces más probabilidades de verse implicados en un choque.<sup>7</sup>

A la luz del creciente conjunto de investigaciones que demuestran el aumento de los riesgos de conducir bajo la influencia del cannabis (“*driving under the influence of cannabis*”, DUIC por sus siglas en inglés), y en consonancia con el énfasis de esta guía en el uso de

2 Berghaus G. y Guo B. Medicines and driver fitness — findings from a meta-analysis of experimental studies as basic information to patients, physicians and experts, en Kloeden, C, and McLean, A. (eds.) (1995) Alcohol, Drugs, and Traffic Safety T95: Proceedings of the 13th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety, NHMRC Road Accident Research Unit, University of Adelaide, p.295-300.

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

4 Para saber más acerca de las pruebas contradictorias de los estudios epidemiológicos y sus retos metodológicos, véase Mann et al., Cannabis use and driving: implications for public health and transport policy, en: Sznitman et al (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, EMCDDA. [https://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis-volume2\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis-volume2_en)

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

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

7 EMCDDA y CCSA (2018) Cannabis and driving: Questions and answers for policymaking. [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120\\_TD0418132ENN\\_PD](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120_TD0418132ENN_PD)

la regulación para promover el consumo responsable, existe una clara necesidad de garantizar que se apliquen las medidas legales y políticas correspondientes para minimizar dichos riesgos.

### Definir y comprobar la alteración

Los retos clave para diseñar una política eficaz sobre conducir bajo los efectos del cannabis son determinar el grado en que el consumo de cannabis perjudica la conducción y, subsecuentemente, determinar los parámetros mediante de los cuales es posible designar o clasificar legalmente a un conductor como lo suficientemente alterado como para haber cometido una infracción de DUI. Hay tres formas de hacerlo, tanto para el cannabis como para el alcohol:

- Realizando una evaluación del comportamiento del conductor utilizando criterios reconocidos de alteración (pruebas de sobriedad)
- Analizando los fluidos corporales (orina, saliva, sangre o una combinación de ellos) y aplicando una ley de tolerancia cero “*per se*”: es decir, la presencia de cualquier cantidad de una droga determinada es una infracción automática
- Analizar los fluidos corporales y aplicar una ley *per se* (que establece que es ilegal conducir por encima de un límite registrado, por ejemplo 5 ng/ml) basada en una cantidad umbral establecida de una droga determinada que se considera correlativa a un nivel inaceptable de alteración

Cada uno de estos enfoques tiene sus propias deficiencias.

### Evaluación del comportamiento

Las evaluaciones de la intoxicación basadas en el comportamiento, a menudo denominadas pruebas de sobriedad en carretera o sobre el terreno, tienen más probabilidades de ser administradas incorrectamente debido a errores humanos y, aunque son sensibles a las deficiencias graves, son menos eficaces para

detectar deficiencias modestas que podrían seguir siendo un factor legalmente significativo en los accidentes de tráfico. Otro problema, sobre todo en el caso de los niveles más modestos o limítrofes de alteración, es que los resultados de las pruebas de alteración más sofisticadas basadas en computadoras tendrían que compararse con una medición de referencia del individuo sometido a la prueba en estado de no-alteración, utilizando los mismos criterios de evaluación, si se quiere establecer la alteración relativa del consumo de cannabis. Algunas personas no son particularmente buenas en las indicaciones de las pruebas de sobriedad, aunque sean conductores aceptablemente seguros, y pueden registrar un falso positivo. También puede ser difícil aplicar las evaluaciones de comportamiento a gran escala, porque formar adecuadamente al personal es costoso, mientras que esperar a que el personal formado realice una prueba puede hacer perder un tiempo valioso al personal si la persona que hace el primer contacto no está adecuadamente capacitada.<sup>8</sup>

Mientras que algunos componentes individuales de las pruebas estándar de sobriedad sobre el terreno, como la prueba de la postura sobre una pierna, han demostrado ser predictores bastante consistentes de la conducta bajo la influencia de cannabis,<sup>9 10</sup> todavía no se ha desarrollado y aprobado una prueba completa. Por lo tanto, es necesario seguir investigando en este ámbito, pero es poco probable que incluso las mejores pruebas de alteración en carretera sean lo suficientemente sólidas como para constituir la única base de una sanción legal en muchos casos. En consecuencia, estas pruebas deben complementarse con una evaluación más científica (por ejemplo, un análisis de sangre) que pueda establecer si se ha producido un consumo reciente de cannabis y, por tanto, es la causa probable de cualquier alteración aparente. Esto puede ser complementado con otras pruebas físicas de consumo de cannabis, como colillas o parafernalia para fumar.

<sup>8</sup> EMCDDA y CCSA (2018) Cannabis and driving: Questions and answers for policymaking, p.8. [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120\\_TD0418132ENN\\_PDFa.pdf](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120_TD0418132ENN_PDFa.pdf)

<sup>9</sup> 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* 223.4, p.439–446.

<sup>10</sup> 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.

## Leyes de tolerancia cero

Por otro lado, las leyes per se de tolerancia cero sobre el cannabis, son por su naturaleza, demasiado sensibles, y penalizan la presencia de cualquier ingrediente activo de la droga o de sus subproductos (conocidos como “metabolitos”), independientemente de que hayan provocado realmente una alteración. Esto es especialmente preocupante en el caso del cannabis, ya que el principal ingrediente psicoactivo de la droga, el THC, pasa rápidamente de la sangre a las células grasas del cuerpo, desde donde se libera gradualmente con el tiempo. Por lo tanto, aunque los efectos perjudiciales del cannabis suelen desaparecer aproximadamente tres horas después de la inhalación,<sup>11</sup> en las personas que consumen cannabis con poca frecuencia, el THC sigue siendo detectable en los análisis de sangre entre 8 y 12 horas después de fumar.<sup>12</sup> En las personas que consumen más intensamente, esta ventana de detección puede durar varios días.<sup>13</sup>

Se observan efectos similares en los metabolitos primarios del THC. En los consumidores poco frecuentes, los análisis de sangre suelen detectar el 11-hidroxi-THC, un metabolito psicoactivo, hasta unas 6 horas después de la inhalación. Pero uno de los metabolitos no psicoactivos del THC, el 11-carboxi-THC, puede detectarse en el suero sanguíneo durante varios días en los consumidores ocasionales y durante varias semanas en las personas que consumen mucho (el 11-carboxi-THC es también el principal metabolito utilizado por los análisis de orina para indicar el consumo de cannabis, y en las personas que consumen mucho puede detectarse incluso durante más tiempo, varios meses después del consumo, mediante este método de análisis).<sup>14</sup>

Por estas razones, dependiendo del método de análisis utilizado, el THC y sus metabolitos pueden detectarse días o incluso semanas después del consumo, mucho después de que se haya disipado completamente cualquier efecto perjudicial. Por el contrario, el alcohol no es almacenado por el cuerpo, lo que significa que su presencia es un mejor indicador del uso reciente y, por lo tanto, de la discapacidad. En consecuencia, el atractivo de adoptar un umbral claro de THC cero que sea fácil de aplicar y que los conductores comprendan fácilmente se ve drásticamente socavado por la inclusión desproporcionada de los conductores no alterados dentro de los parámetros de aplicación, individuos que pueden haber esperado razonablemente ya no estar alterados o que el THC haya abandonado su sistema.

## Umbrales fijos

Una ley per se asociada a un límite de THC en la sangre por encima de cero es potencialmente más razonable, ya que podría, al menos en teoría, establecerse lo suficientemente alto como para implicar sólo a las personas que han consumido cannabis recientemente, al tiempo que se evita la detención de los conductores sin problemas que dan un resultado positivo debido a que han consumido cannabis en algún momento durante los días o semanas anteriores.

El reto consiste entonces en tratar de determinar el límite de THC a partir del cual un conductor se ve alterado hasta el punto de presentar un nivel de riesgo inaceptable. Para ello, los estudios han propuesto un límite de concentración de THC en el suero sanguíneo del orden de 7 a 10 nanogramos por mililitro de sangre (ng/ml).<sup>15 16</sup> Se sugiere que esto evitaría de forma segura la clasificación errónea de los conductores sobrios, ya que a 5 ng/ml la capacidad de conducción se ve afectada aproximadamente en la misma medida que la de una persona con una concentración de alcohol en sangre (BAC por sus

<sup>11</sup> Sewell R. A. et al. (2009) The effect of cannabis compared to alcohol on driving, *American Journal on Addictions* 18.3, p.185–93.

<sup>12</sup> 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* 16.5, p.276–82.

<sup>13</sup> Karschner E. L. et al. (2009) Do Delta-9-tetrahydrocannabinol concentrations indicate recent use in chronic cannabis users? *Addiction* 104.12, p.2041–2048.

<sup>14</sup> Musshoff F. and Madea, B. (2006) Review of biological matrices (urine, blood, and hair) as indicators of recent or ongoing cannabis use, *Therapeutic Drug Monitoring* 28.2, p.155–163.

<sup>15</sup> Grotenhermen, F. et al. (2007) Developing limits for driving under cannabis, *Addiction* 102.12, pp.1910–1917. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17916224](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17916224).

<sup>16</sup> Wolff, K., et al (2013) Driving under the influence of drugs: making recommendations on the drugs to be covered in the new drug driving offence and the limits to be set for each drug, Report from the Expert Panel on Drug Driving, Department of Transport, London. <https://www.gov.uk/government/publications/driving-under-the-influence-of-drugs--2>

siglas en inglés) de 0.5 g/l (el límite estándar per se para el alcohol en la mayoría de las jurisdicciones), y 10 horas después de fumar, las concentraciones de THC suelen descender por debajo de este nivel en personas que consumen cannabis ocasionalmente, e incluso en consumidores frecuentes de cannabis.

Sin embargo, este umbral no está universalmente aceptado. Un destacado estudio ha propuesto que una concentración de THC en suero sanguíneo inferior a 3,8ng/ml produce de hecho una alteración equivalente a la que se observa con 0,5g/1BAC.<sup>17</sup> Además, muchos estudios han intentado establecer un umbral preciso a partir del cual se produce un elevado riesgo de colisión y, por el momento, la literatura científica no ha llegado a un consenso. Las estimaciones oscilan entre concentraciones de THC en el suero sanguíneo tan bajas como 1ng/ml, y tan altas como 16ng/ml, y varios estudios proponen límites en varios puntos intermedios.<sup>18 19 20 21 22</sup>

La falta de acuerdo sobre un umbral per se empíricamente sólido se debe en gran parte a que los efectos del cannabis en relación con el contenido de THC en la sangre varían mucho más entre los individuos que los efectos del alcohol, especialmente entre los consumidores habituales y los novatos.

Establecer una base empírica para un límite per se distinto de cero se complica aún más por el perfil farmacocinético distintivo del THC. Los niveles de THC en el suero sanguíneo son máximos hasta aproximadamente quince minutos después de la inhalación de cannabis, pero los niveles máximos de alteración se producen

después de este período, cuando el THC comienza a salir de la sangre y es absorbido por el cuerpo. Tras la inhalación, los niveles de THC en la sangre aumentan con rapidez, alcanzando normalmente un valor máximo de más de 100ng/ml entre 5 y 10 minutos después de la inhalación, antes de caer rápidamente a entre 1 y 4ng/ml en 3-4 horas. Por lo tanto, la alteración inducida por el cannabis puede estar en su punto máximo mientras los niveles de THC en la sangre son todavía relativamente bajos, a diferencia de lo que ocurre con la concentración de alcohol en sangre, que sí se corresponde positivamente con los niveles de alteración.

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

*“Es poco aconsejable intentar predecir los efectos basándose únicamente en las concentraciones de THC en sangre, y actualmente es imposible predecir los efectos específicos basándose en las concentraciones de THC-COOH [un metabolito no psicoactivo del THC]. Es posible que una persona se vea afectada por el consumo de marihuana con concentraciones de THC en la sangre por debajo del límite de detección del método.”<sup>23</sup>*

17 EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe - findings from the DRUID project. [https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en)

18 Ramaekers, J. G. et al (2009) Neurocognitive performance during acute THC intoxication in heavy and occasional cannabis users, *Journal of Psychopharmacology* 23.3, p.266-277.

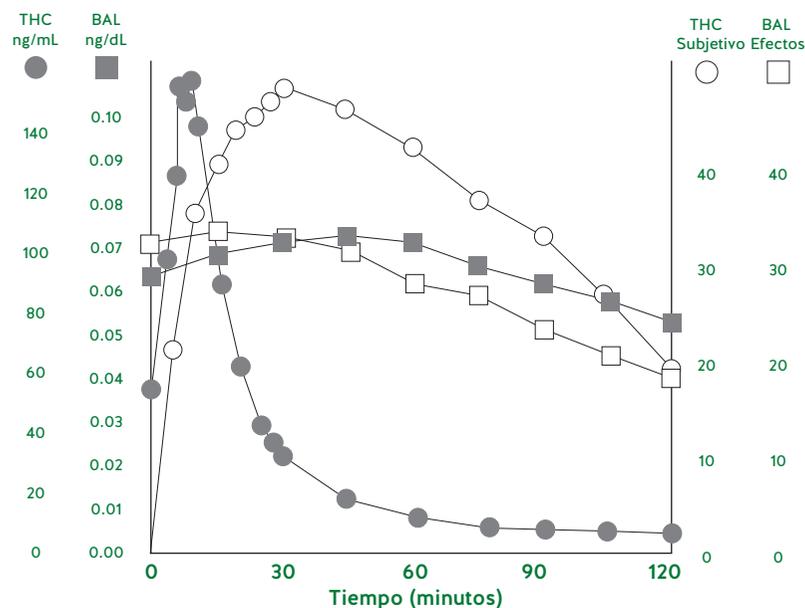
19 Grotenhermen, F. et al. (2005) Developing Science-Based Per Se Limits for Driving Under the Influence of Cannabis (DUI/C): Findings and Recommendations by an Expert Panel, Marijuana Policy Project.

20 Ramaekers, J. G., Commentary of Cannabis and Crash Risk: Concentration Effect Relations, in Transportation Research Board of the National Academies (eds.) (2006) Transportation Research Circular: Number E-C096, Woods Hole, Massachusetts, p.65-66.

21 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* 36.2, p.239-248.

22 Ramaekers, J. G., et al (2004) Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use, *Drug and Alcohol Dependence* 73, p.109-119. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/14725950/>

23 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](http://www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs_web.pdf).



**Figura 4**

Los niveles séricos de etanol (cuadrados sólidos) se encuentran detrás de los efectos subjetivos (cuadrados abiertos) porque la tolerancia se desarrolla muy rápidamente. Los efectos subjetivos del THC (círculos abiertos) se encuentran detrás de los niveles séricos (círculos sólidos) porque el THC entra en el cerebro más lentamente que el alcohol. (BAL=Nivel de alcohol en sangre, por sus siglas en inglés).<sup>24</sup>

## Examen sanguíneo

El proceso mismo de análisis de sangre también confunde potencialmente el uso de los límites per se (véase el recuadro, más abajo, para saber por qué se debe analizar la sangre, en lugar de la saliva o la orina). La toma de muestras de sangre o suero es un procedimiento médico invasivo que, por lo general, sólo puede ser realizado legalmente por personal médico calificado. Además, las muestras deben ser transportadas y almacenadas en condiciones

especiales de baja temperatura para prevenir su degradación y evitar cualquier riesgo de infección.

Hay buenos indicios de que un método alternativo de toma de muestras de sangre, el análisis de manchas de sangre seca (DBS por sus siglas en inglés), podría ofrecer una solución a este problema, ya que es menos invasivo y produce resultados con un nivel de precisión que no difiere significativamente del de los métodos tradicionales de análisis de sangre. El DBS utiliza sangre capilar extraída de un dedo o de un talón y puede ser realizado por personal no médico. Una mancha de sangre entera se seca en una tarjeta hecha a medida, que se dobla y se deja secar a temperatura ambiente durante tres horas.<sup>25</sup>

Aunque el DBS tiene el potencial de ser un método más práctico para las pruebas de campo de los niveles de THC en la sangre, los agentes de la ley actualmente no pueden recoger muestras de sangre en el lugar de los hechos de manera oportuna, lo que significa que a menudo hay un retraso significativo entre el momento en que se detiene a un conductor y el momento en que se le hace la prueba. Este retraso también es problemático debido al complejo perfil farmacocinético del THC, lo que significa que no es posible inferir con precisión el nivel previo de alteración de un individuo a partir de los resultados de una muestra de sangre tomada potencialmente hasta varias horas después.<sup>26</sup>

## Examen de drogas; diferentes fluidos, diferentes resultados

### Sangre

Las pruebas de sangre pueden utilizarse para analizar la concentración de THC y sus metabolitos en la sangre o en el suero sanguíneo, aunque este último contiene aproximadamente el doble de concentración de THC que el primero. Por lo tanto, si un conductor tiene una concentración de THC en suero sanguíneo de 10 ng/ml, tendrá una lectura de THC en sangre total de unos 5 ng/ml. Mientras que la presencia de metabolitos puede detectarse en los análisis de sangre durante

<sup>24</sup> Gráfica tomada de Sewell, R.A. (2010) Is It Safe to Drive While Stoned? Cannabis and Driving An Erowid Science Review, Erowid, and uses graphs/data adapted from Portans I. et al. (1989) Acute Tolerance to Alcohol: Changes in Subjective Effects Among Social Drinkers, *Psychopharmacology* 97, p.365-369; Cocchetto, D. M. et al. (1981) Relationship Between Plasma Delta-9-Tetrahydrocannabinol Concentration and Pharmacologic Effects in Man, *Psychopharmacology* 75, p.158-164; y 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* 16, p.276-282.

<sup>25</sup> Se discute el potencial del uso de DBS en carretera en EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project, p.36-37. [https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en)

<sup>26</sup> Wille, S. M. et al. (2010) Conventional and alternative matrices for driving under the influence of cannabis, *Bioanalysis* 2.4, p.791-806.

varias semanas después del consumo de cannabis, el THC es detectable durante un periodo de tiempo más corto. En los consumidores ocasionales, el THC puede medirse en el suero sanguíneo durante unas 8-12 horas después del consumo de cannabis,<sup>27</sup> y esta ventana de detección es más amplia en los consumidores moderados e intensos, a veces hasta de varios días.<sup>28</sup>

A pesar de los prometedores avances metodológicos en los análisis de sangre, la extracción de sangre para su análisis es un procedimiento invasivo y sólo debe ser realizado por un profesional médico calificado. Dado que los análisis de sangre son difíciles de administrar, por lo general sólo se utilizan una vez que se ha producido un accidente de tráfico, y no en los controles rutinarios. Los retrasos entre el momento en que se detiene a un conductor y el momento en que se realiza el análisis de sangre también pueden complicar las mediciones de alteración.

A pesar de estas deficiencias (así como de la falta de consenso científico sobre una concentración específica de THC en suero sanguíneo que se correlacione con la alteración), el National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA por sus siglas en inglés) del Departamento de Transporte de los Estados Unidos reconoce que, “[e]n términos de intentar vincular las concentraciones de drogas con la alteración del comportamiento, la sangre es probablemente la muestra preferible”.<sup>29</sup>

#### Orina

El análisis de orina es el método más utilizado para las pruebas de drogas, especialmente en los lugares de trabajo. A pesar de ser una forma de prueba relativamente no invasiva (aunque desde hace mucho tiempo existen preocupaciones sobre la privacidad de las muestras que se recogen bajo observación directa, etc.), las pruebas de orina estándar son de poca utilidad en la aplicación de las leyes de DUI, ya que sólo pueden identificar si un individuo ha consumido cannabis previamente, no si un individuo está alterado debido al consumo de cannabis.

Esto se debe a que, en lugar de medir el THC, el análisis de orina sólo mide la presencia de metabolitos de THC, que pueden tardar al menos varias horas en ser detectables en la orina. Como ha declarado la NHTSA “[Este] tiempo de detección

es posterior a la ventana de intoxicación y alteración”.<sup>30</sup> Además, una vez que el periodo de detección entra en vigor, dura tanto tiempo que los análisis de orina suponen un riesgo importante de registrar falsos positivos.

#### Saliva

Las pruebas de saliva son rápidas, no invasivas y buscan la presencia de “drogas relacionadas” (en este caso el THC), en lugar de metabolitos. Además, las pruebas de saliva sólo pueden detectar el THC hasta varias horas después del consumo, lo que las convierte en un mejor indicador del consumo reciente y, por tanto, de la alteración. Sin embargo, aunque estas ventajas significan que estas pruebas pueden utilizarse en el futuro de forma eficaz para medir la alteración relacionada con el cannabis, la precisión de las pruebas de saliva es limitada. Uno de los principales problemas asociados al uso de estos dispositivos es que sólo se excreta una cantidad ínfima de THC en la saliva, lo que dificulta su detección. A pesar de ello, algunos países emplean ahora pruebas de saliva, aunque, como ocurre en Francia y el Reino Unido, estas pruebas se utilizan para proporcionar una indicación preliminar de “droga detectada”, que puede servir de base para una detención, y cualquier procesamiento se basa entonces en los resultados de un análisis de sangre posterior.

A pesar de estos problemas, se podría argumentar que los límites per se tiene simplemente que ser tolerados dada la amplia aceptación de su uso en la vigilancia del manejo bajo los efectos del alcohol. Dichos límites podrían ciertamente ser útiles en términos políticos, al menos a corto plazo, permitiendo a los legisladores y a los políticos demostrar que están tomando una posición dura ante quienes conducen bajo la influencia del cannabis. La politización de las leyes sobre conducción bajo los efectos del cannabis ha sido una tendencia en los esfuerzos de regulación canadienses, donde el gobierno federal trató de calmar las preocupaciones de gente conduciendo bajo los efectos del cannabis invirtiendo mucho para ayudar a las provincias y territorios más pequeños a hacer cumplir

<sup>27</sup> 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](http://www.nhtsa.gov/people/injury/research/job185drugs/cannabis.htm).

<sup>28</sup> 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/stateofknowlegedrugs/stateofknowlegedrugs/pages/3Detection.html](http://www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknowlegedrugs/stateofknowlegedrugs/pages/3Detection.html)

<sup>29</sup> 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/stateofknowlegedrugs/stateofknowlegedrugs/pages/3Detection.html](http://www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknowlegedrugs/stateofknowlegedrugs/pages/3Detection.html)

<sup>30</sup> 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](http://www.nhtsa.gov/People/injury/research/job185drugs/drugs_web.pdf)

las leyes sobre el manejo en estado alterado,<sup>31</sup> muchos de los cuales han actualizado sus leyes sobre este tema para incluir normas de tolerancia cero específicamente para los conductores jóvenes y novatos.<sup>32</sup> Los límites per se también facilitan la detección y el procesamiento y la condena de estos conductores por parte de las fuerzas del orden y el sistema jurídico. Sin embargo, ninguno de estos argumentos es una justificación legítima para un sistema potencialmente injusto.

Las propiedades farmacológicas del cannabis plantean retos únicos que simplemente no existen con respecto al alcohol: sobre todo, la posibilidad de que el THC sea detectable durante un período prolongado después del consumo, mucho después de que haya pasado cualquier impedimento psicomotor. Pero incluso si los responsables políticos deciden que algunos procesamientos de consumidores de cannabis no alterados son un precio que vale la pena pagar para conseguir unas carreteras más seguras, las pruebas actuales son inadecuadas para apoyar la conclusión de que los límites per se son un medio eficaz para conseguirlos.<sup>33</sup> Es difícil establecer conclusiones firmes sobre los efectos de la política del cannabis en los accidentes de tráfico, tanto si se trata de cambios en los enfoques de la aplicación de la ley sobre el DUIC o de reformas legales más amplias, como la despenalización o la legalización del cannabis. La naturaleza cambiante de la aplicación de las normas de DUIC, como la intensidad de las pruebas, o el despliegue de la nueva tecnología de pruebas, pueden en sí hacer problemáticas las comparaciones longitudinales basadas en los resultados de las pruebas. Incluso si se dispusiera de datos sólidos que establecieran las tendencias a largo plazo del DUIC y los resultados relacionados

con ella antes y después de una reforma determinada (y actualmente no es el caso), también existen desafíos metodológicos para determinar cuáles de las múltiples variables legales, políticas, culturales, demográficas o de otro tipo son responsables de cualquier cambio de comportamiento observado, y en qué medida. En el futuro, será esencial establecer un seguimiento y una evaluación más sólidos desde el punto de vista metodológico de las tendencias de los comportamientos de DUIC y de los resultados relacionados con ellos para desarrollar mejores respuestas políticas.

Teniendo en cuenta los conocimientos actuales, hay que aceptar que, aunque resulten atractivos por su simplicidad, los límites per se que establecen una responsabilidad automática simplemente no son adecuados como política general que cubra todos los casos de manejo bajo los efectos de las drogas. Muchos productos farmacéuticos psicoactivos, como varios antidepresivos y ansiolíticos, causan un grado de alteración mucho mayor que el asociado al THC,<sup>34</sup> pero ninguno de ellos está sujeto a límites per se de ningún tipo. Aplicar tales límites sería poco práctico y muy probablemente arbitrario, dadas las grandes variaciones en los efectos que estas drogas pueden tener en los diferentes usuarios.

---

### DUIC y la oposición a la reforma

---

Es importante dejar claro que conducir bajo los efectos del consumo de cannabis debería ser un delito independientemente de la situación legal de la droga (en cuanto a su producción, suministro o posesión). Las cuestiones que se han debatido anteriormente se refieren simplemente a cómo determinar de forma justa esa alteración. Aunque la legalización y regulación del cannabis no alterarán la naturaleza fundamental del delito de DUIC, puede cambiar el contexto político en el que se conciben las respuestas al mismo. Es probable que las leyes sobre DUIC se revisen en cualquier jurisdicción a medida que se produzca la transición

**31** Gobierno de Canadá (2019) Government of Canada invests \$2 million for Prince Edward Island to tackle drug-impaired driving. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/08/government-of-canada-invests-2-million-for-prince-edward-island-to-tackle-drug-impaired-driving.html>; Government of Canada (2019). Government of Canada invests \$2 million to keep Yukon's roads safe from drug-impaired drivers. <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/07/government-of-canada-invests-2-million-to-keep-yukons-roads-safe-from-drug-impaired-drivers.html>;

Salloum, A. (2019) Feds announce \$5.4M to combat drug-impaired driving in Sask, *CBC* 30 de agosto. <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/drug-impaired-driving-money-from-federal-government-1.5266367>

**32** Véase, por ejemplo, Gobierno de Nueva Brunswick (2018) New measures to reduce drug-impaired driving take effect Dic. 18. [https://www2.gnb.ca/con-tent/gnb/en/news/news\\_release.2018.12.1322.html](https://www2.gnb.ca/con-tent/gnb/en/news/news_release.2018.12.1322.html); Gobierno de Ontario (2019) Cannabis and driving. <https://www.ontario.ca/page/cannabis-and-driving>

**33** 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](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2189786)

**34** EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe – findings from the DRUID project, p.21. [https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en)

hacia mercados legalmente regulados. Los que se oponen a tales reformas se han centrado a menudo en los accidentes por DUI tras dicha transición.<sup>35</sup> Sin embargo, el discurso emotivo y politizado que impregna esta cuestión significa que puede haber una mayor aceptación de leyes potencialmente injustas de tolerancia cero o de umbral fijo per se para la conducción bajo los efectos del cannabis (como se ha destacado en Canadá), y un riesgo de sentencias desproporcionadamente duras para los infractores. Habrá que tener cuidado para asegurarse de que las decisiones se basan en las pruebas y no en los imperativos políticos.

## Recomendaciones

Teniendo en cuenta esta serie de desafíos técnicos y las tensiones entre el ejercicio del principio de precaución y la posibilidad de que se produzcan injusticias por un exceso de entusiasmo en la aplicación de la ley, formulamos el siguiente conjunto de recomendaciones sobre cómo podría ser una política viable de aplicación del DUI. No obstante, hay que tener en cuenta que las limitaciones y complejidades de los sistemas jurídicos de las distintas jurisdicciones, así como las diferencias entre ellas, hacen que sea difícil formular prescripciones políticas aplicables en todas partes. Por ello, estas recomendaciones deben considerarse más como principios rectores generales que como respuestas políticas concretas y globales al problema de la conducción bajo los efectos del cannabis:

- Una política justa y pragmática se centraría en normas basadas en los efectos. Para ello sería necesario establecer dos cosas: 1. el consumo reciente de cannabis; y 2. el nivel real o peligroso de alteración. La alteración real es una prueba independiente que debe cumplirse más allá de establecer la mera presencia de un nivel determinado de THC en la sangre u otros fluidos corporales. No

obstante, la concentración de THC en la sangre seguiría midiéndose para permitir a los fiscales cumplir los requisitos de la primera prueba, al establecer la ingesta reciente de cannabis. Por lo tanto, un resultado positivo por encima de un determinado umbral funcionaría como una prueba de apoyo a la alteración, en lugar de actuar como un desencadenante automático de la aplicación de una pena

- La prueba inicial de alteración, y por tanto la causa probable requerida para un posterior análisis de sangre, debería derivarse idealmente del fracaso en el momento de una prueba de sobriedad fiable y precisa que haya sido validada para el consumo de cannabis. Aunque algunas de estas pruebas están todavía en sus inicios y requerirán un desarrollo, presentan una vía de investigación más prometedora y son un objetivo de inversión más valioso que las pruebas de alteración basadas en el análisis de fluidos corporales. Las pruebas adicionales de alteración derivadas de una infracción de conducción también pueden utilizarse para apoyar los procesos judiciales
- Aunque no se recomiendan los límites per se, son claramente una opción atractiva para los responsables políticos, dado que varios estados de EE.UU. y Canadá (a nivel federal) han optado por aplicarlos. A la luz de su atractivo, vale la pena instar a las jurisdicciones que tienen la intención de aplicar dichos límites a que tengan cuidado de establecerlos lo suficientemente altos como para minimizar la detención de conductores sin problemas. Por lo tanto, es importante que los responsables políticos y los fiscales sean conscientes de la evolución de la base de pruebas en este ámbito y se comprometan a ajustar la política en consecuencia. Se desaconseja fuertemente el uso de leyes de tolerancia cero per se

## Establecer consumo reciente

- Las pruebas demuestran que las personas que consumen cannabis de forma intensiva pueden tener niveles residuales de THC en la sangre mucho tiempo después de haber consumido cannabis y mucho después de que se haya disipado cualquier alteración. Por lo tanto, el reto consiste en establecer un límite empírico de

<sup>35</sup> Esto a pesar de que hay algunas pruebas de que la legalización del cannabis puede reducir el número de muertes por accidente, puesto que las personas substituyen el alcohol con el cannabis, y el resultado es que hay menos conductores borrachos. Véase 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>

THC en sangre a partir del cual las autoridades puedan suponer razonablemente que un conductor ha consumido cannabis recientemente y que, por lo tanto, ésta ha sido la causa más probable de la alteración observada (en lugar de, por ejemplo, una mala coordinación general del conductor o un simple error humano)

- A medida que se realicen más estudios y más meta-análisis, debería surgir una imagen más clara de dónde fijar este límite. Sobre la base de las mejores pruebas disponibles en la actualidad, parece que las autoridades podrían suponer razonablemente que un conductor que no supera una prueba de sobriedad en el momento y que también tiene una concentración de THC en suero sanguíneo de alrededor de 7-10 ng/ml estaba conduciendo en un estado alterado debido al consumo reciente de cannabis. Sin embargo, este límite debería ser revisado periódicamente a la luz de las nuevas investigaciones.
- A la luz de los repetidos resultados de que el consumo de cannabis junto con el alcohol tiene un efecto aditivo en el riesgo de colisión, debería considerarse la posibilidad de establecer límites de THC y de alcohol en sangre más bajos y separados en los casos en que se detecten ambas drogas.

### Observancia

- Las leyes DUI, la forma en que se observarán y las penas por los delitos de DUI deben estar claramente definidas para evitar malentendidos entre las personas que consumen cannabis o los agentes de la ley, sobre respecto a lo que está y lo que no está permitido
- Las penas para los diferentes delitos de DUI deben ser determinadas por las jurisdicciones locales, y las penas equivalentes por conducción bajo los efectos del alcohol deben servir de guía. Las penas deben ser proporcionales, y los jueces encargados de dictarlas deben tener la flexibilidad para tener en cuenta las circunstancias agravantes y atenuantes dentro de unas directrices claras. Deben evitarse los mínimos obligatorios, ya que siempre están motivados políticamente y no se basan en pruebas.
- Aunque el uso de medicamentos a base de cannabis no debería ser una excusa para conducir en estado alterado, podría ser un factor

atenuante para las decisiones sobre los procesos y las condenas por conducir en estado alterado. Deberían establecerse orientaciones claras sobre esta cuestión tanto para las personas que consumen medicamentos a base de cannabis como para los jueces encargados de dictar sentencia

- También deben tenerse en cuenta los márgenes de error observados en los procedimientos de análisis de sangre, los propios servicios de análisis forenses deben someterse a pruebas periódicas para establecer la variabilidad con muestras idénticas (para un servicio individual y entre servicios rivales). Estos parámetros de error deben incorporarse adecuadamente al marco de aplicación de la ley
- La observancia de las leyes DUI debería estar respaldada por campañas de educación pública que expliquen los riesgos de la conducción bajo los efectos del cannabis, así como el funcionamiento de las leyes sobre DUI. Las experiencias con el alcohol demuestran que esa educación pública, sostenida por prácticas de observancia de la ley claramente entendidas y aplicadas de forma justa pero enérgica, es eficaz para reducir los niveles de DUI y los accidentes relacionados. Si se hace bien, debería ser posible, como ha ocurrido con el alcohol, fomentar una cultura en la que la DUI se considere ampliamente inaceptable. Los mensajes básicos, que naturalmente tendrían que adaptarse a los públicos locales o específicos, podrían incluir:
  - Conducir bajo los efectos del cannabis aumenta el riesgo de lesiones o muerte, tanto para ti como para los demás usuarios de la carretera
  - Conducir bajo los efectos del cannabis es ilegal y puede acarrear graves sanciones
  - Si consumes cannabis, considéralo como si se tratara de alcohol: pide un conductor designado o utiliza el transporte público o un taxi
  - No dejes que tus amigos consuman cannabis y conduzcan
  - No es seguro conducir y es probable que no pases un análisis de sangre durante al menos tres horas después de haber fumado cannabis. Este periodo de inseguridad puede ser mucho más largo si has consumido mucho, comido comestibles de cannabis o consumido cannabis con alcohol u otras drogas

## Evaluación

Al igual que con cualquier política y marco legal nuevo o revisado, será importante supervisar la eficacia de las leyes de DUIC y su aplicación para lograr realmente una reducción de las lesiones o las muertes derivadas de la alteración inducida por el cannabis, así como una reducción de la conducción bajo sus efectos. Al mismo tiempo, también es necesario supervisar las consecuencias negativas no deseadas de la ley. Entre ellas se encuentran: el uso potencialmente ampliado de procedimientos de prueba intrusivos, los falsos positivos/negativos resultantes de una tecnología o metodología de prueba inadaptada, y las sanciones punitivas injustas contra los conductores sin alteraciones que han consumido cannabis en las semanas anteriores.

## d La interacción de los sistemas regulatorios para usos medicinales y no medicinales del cannabis

### Desafíos

- Hacer una distinción clara entre los desafíos políticos y regulatorios asociados a productos de cannabis medicinales y no medicinales
- Garantizar que los procesos paralelos y superpuestos de investigación y desarrollo de políticas se apoyen mutuamente en lugar de obstaculizarse

### Análisis

- Las pruebas y el apoyo incipientes a los medicamentos basados en el cannabis han hecho que en muchas jurisdicciones el cannabis sea menos amenazante desde el punto de vista político, y combinado con la regulación del cannabis medicinal que actúa como “*prueba de concepto*” ha ayudado a promover la reforma de la política del cannabis no medicinal
- Se puede decir que el desarrollo de los dos procesos de reforma en conjunto ha sido políticamente efectivo, particularmente en EE.UU., pero también conlleva algunos riesgos políticos
- En el contexto de los debates altamente politizados en torno al acceso al cannabis medicinal y a la regulación del cannabis no medicinal, ambas cuestiones se han mezclado y confundido a menudo de forma poco útil

### Recomendaciones

- A menos que haya una razón específica para explorar la combinación, es mejor separar, en la medida de lo posible, las cuestiones y las pugnas políticas relacionadas con la reforma de la legislación sobre el cannabis no medicinal y las cuestiones relacionadas con los medicamentos a base de cannabis
- Este libro no hace recomendaciones sobre cómo regular los productos de cannabis medicinal, y nuestras propuestas sólo se relacionan con la regulación de los productos de cannabis no medicinal

Durante mucho tiempo, el debate sobre el acceso al cannabis medicinal (o a los “*medicamentos basados en cannabis*”, un término más útil en este caso ya que incorpora una gama más amplia de productos) ha estado entrelazado con el debate sobre la legalización y la regulación del cannabis para usos no médicos o recreativos. Lo mismo ocurre, aunque en menor medida, con los numerosos usos posibles de la planta de cannabis/cáñamo para la alimentación, los combustibles, los tejidos, los materiales de construcción, los plásticos, etc.

Esta guía no considera ni hace recomendaciones sobre la política de medicamentos basados en el cannabis (o productos de cáñamo industrial), excepto en lo que se refiere a la evolución reciente de la política de regulación del cannabis no medicinal. Estos temas son ciertamente importantes, pero son un debate en gran medida aparte; de hecho, lo que deseamos hacer aquí es enfatizar esta separación.

Esto no significa en lo absoluto que le restamos importancia a la cuestión. El uso medicinal del cannabis tiene una larga historia y ha sido objeto de mucha investigación, y aunque las generalizaciones son difíciles (dada la gama de productos, las condiciones médicas que se tratan y la calidad de la investigación), esta base de pruebas sustancial y creciente demuestra claramente cómo muchos medicamentos basados en cannabis tienen usos establecidos o potenciales en el tratamiento de una serie de condiciones médicas.

En vista de ello, es importante que las políticas, a menudo polarizadas y emotivas, relativas al cannabis no medicinal no interfieran en la investigación de los medicamentos basados en el cannabis ni en el acceso de los médicos y los pacientes a ellos. Desgraciadamente, este tipo de interferencias han tendido a caracterizar al periodo de posguerra y, en este sentido, existe un claro lazo entre ambas cuestiones.

Sin embargo, desde la perspectiva de Transform, esto es una razón para tratar de desvincular los temas, en lugar de acercarlos. En los EE.UU. en particular, los debates sobre el cannabis médico y no

médico se han entremezclado cada vez más en medio del debate sobre la reforma de la ley del cannabis, y algunos han acusado a los activistas del cannabis medicinal de tener, de hecho, intenciones primordiales de normalización y legalización del cannabis para uso no medicinal. Por supuesto, no hay nada siniestro o incoherente en apoyar la reforma en ambos frentes, y la mayoría de los grupos de reforma del cannabis de alto perfil lo hacen, considerando que las cuestiones se apoyan mutuamente en dos aspectos clave.

En primer lugar, destacar algunos de los usos médicos beneficiosos del cannabis ha contribuido a que parezca menos amenazante desde el punto de vista social, socavando el alarmismo de las “*campañas antipachecos*” del pasado. Esto, sin duda, ha contribuido en cierta medida a aumentar el apoyo a las reformas del cannabis no medicinal.

En segundo lugar, los avances en materia de cannabis medicinal, en particular en EE.UU. (pero también en otros lugares del mundo), han contribuido al avance de la reforma del cannabis no medicinal, al demostrar cómo se puede producir legalmente el cannabis y ponerlo a disposición del público de manera responsable y regulada. De hecho, esta guía se ha basado en gran medida en las lecciones de la producción y el suministro de cannabis medicinal legalmente regulado.

Sin embargo, el progreso que estos ámbitos políticos, estrechamente relacionados, han contribuido a promover, también conlleva algunos problemas conceptuales y riesgos políticos.

Si bien es importante cuestionar algunos de los conceptos históricos erróneos sobre los riesgos del consumo de cannabis recreativo, utilizar los beneficios médicos del cannabis para hacerlo es un error conceptual poco útil. La eficacia y el perfil de riesgo de los medicamentos basados en el cannabis para ciertas condiciones médicas tienen, en su mayor parte, poca o ninguna relación con los riesgos que plantea el cannabis para los consumidores recreativos. Son cosas muy diferentes; mezclarlas no resiste el escrutinio, y

los defensores de la reforma pueden ser vulnerables a las críticas cuando lo hacen.

Las lecciones de la regulación del cannabis medicinal que pueden aplicarse a la regulación del cannabis no medicinal son menos problemáticas, pero siguen existiendo vulnerabilidades en este sentido, y hay que tener cuidado al discutir las o aplicarlas. Uno de los retos es que, a falta de un marco jurídico internacional claro o, en caso de EE.UU., un modelo de regulación federal, la aplicación y la práctica de la regulación del cannabis medicinal han variado enormemente, por lo que las generalizaciones no suelen ser útiles. Algunos modelos han demostrado de forma muy clara cómo puede ser la producción controlada y la prescripción o venta al por menor responsable. En otros lugares, la regulación del cannabis medicinal ha sido inadecuada, dando lugar a una comercialización excesiva y a prácticas de venta y promoción irresponsables. Así que cuando se habla de aprender de los modelos de cannabis medicinal es importante señalar las lecciones tanto de las buenas prácticas como de los errores que se han presenciado. No debemos dudar en criticar la mala regulación o la venta minorista irresponsable.

El hecho de que en algunas jurisdicciones una parte de la provisión de cannabis medicinal se utilizara claramente con fines no médicos es algo que debe abordarse con cuidado. Por un lado, el resultado del cannabis producido, suministrado y consumido legalmente *de facto* puede considerarse positivo, sobre todo porque no ha tenido consecuencias desastrosas. Por otro lado, muchos se sentirán intrínsecamente incómodos por la deshonestidad que implica; el debilitamiento de los sistemas de regulación de los medicamentos y la potencial amenaza a la integridad de la profesión médica es algo ante lo cual muchos se ponen comprensiblemente a la defensiva. El debate sobre los medios y los fines queda para la historia; dado que esta guía trata sobre cómo regular el cannabis, nos limitamos a destacar la cuestión como un riesgo en el debate que se está desarrollando, y como una consideración para los responsables políticos a la hora de explorar las pruebas de lo que funcionaría mejor en sus jurisdicciones.

Nuestra posición es que, a menos que haya una combinación muy específica entre las cuestiones respectivas relacionadas con el cannabis medicinal y no medicinal, probablemente sea mejor mantenerlas separadas. A medida que los modelos de regulación para ambos usos del cannabis sigan avanzando, esto puede convertirse en un reto menor en el futuro, y muchos de los problemas específicos pueden resultar en gran medida exclusivos del entorno político estadounidense y de la evolución del debate en ese país. En los Países Bajos, por ejemplo, donde el cannabis medicinal recetado apareció efectivamente después de que la droga se hiciera legalmente disponible *de facto* a través del sistema de los *coffeeshops*, es, en comparación con los EE.UU., un asunto político sin importancia.

## e Los cannabinoides sintéticos

### Desafíos

- Integrar controles sobre la producción, el suministro y el uso de drogas sintéticas que imitan los efectos del cannabis dentro de un sistema de regulación del cannabis legal
- Desalentar el uso de productos sintéticos más dañinos a favor de productos de cannabis menos dañinos

### Análisis

- Los cannabinoides sintéticos constituyen una proporción significativa de las nuevas sustancias psicoactivas (NPS por sus siglas en inglés) producidas originalmente como alternativas legales a las drogas ilegales más “tradicional”
- Los riesgos del consumo de cannabinoides sintéticos son considerablemente mayores que aquellos que se asocian al consumo de cannabis. Esto se debe a su relativa toxicidad y a su potencial para ser considerablemente más potentes que el cannabis, así como a las amplias variaciones en los productos que contienen cannabinoides sintéticos
- La frecuencia del consumo de cannabinoides sintéticos ha aumentado en los últimos años, aunque los cambios en la situación legal han influido en las pautas de consumo en las distintas jurisdicciones. El consumo sigue siendo mucho menos frecuente que el del cannabis, y se concentra en gran medida en las poblaciones vulnerables, como las personas sin hogar o las que están en prisión
- La oportunidad de mercado para los cannabinoides sintéticos fue creada en gran medida por la actual prohibición del cannabis. Los mercados de cannabis legalmente regulados tienen el potencial de desplazar el consumo de productos sintéticos más arriesgados a productos de cannabis tradicionales más seguros

### Recomendaciones

- En un sistema de regulación legal del cannabis, la posición fundamental debería ser que los cannabinoides sintéticos no estuvieran disponibles legalmente para un uso no medicinal
- Se eliminarían las sanciones por posesión/consumo de cannabinoides sintéticos
- Para aquellos que hayan desarrollado patrones de consumo intensivo, problemático o dependiente de dichas sustancias, se debería disponer de respuestas adecuadas de reducción de daños y tratamiento

En los últimos años se ha producido un crecimiento significativo en la fabricación, venta y uso de productos que contienen agonistas de los receptores cannabinoides sintéticos, más conocidos como “*cannabinoides sintéticos*”. Estos representan “*el mayor grupo de sustancias actualmente vigiladas por el Sistema de Alerta Temprana de la UE*”, con un total de 169 cannabinoides sintéticos identificados entre 2008 y 2016.<sup>1</sup> Los productos cannabinoides sintéticos surgieron como alternativas al cannabis tradicional, con la intención de imitar sus efectos. Los cannabinoides sintéticos, que suelen pulverizarse sobre una mezcla de hierbas para fumar, son funcionalmente similares al ingrediente activo del cannabis, el THC, y se unen a los mismos receptores cannabinoides del cerebro.

Los cannabinoides sintéticos como el JWH-018, el JWH-073 y el CP47.497-C6 son los ingredientes activos de muchos productos comercializados con nombres más amables para el consumidor, como “*Spice*” y “*K-2*”. El aumento de la variedad y la popularidad de estos productos a principios de la década de 2010 se atribuyó principalmente a su existencia como alternativa legal al cannabis que se podía conseguir fácilmente (aunque prácticamente sin ningún control normativo) a través de los minoristas en línea y de la calle. Aunque muchos cannabinoides sintéticos han sido prohibidos por las convenciones de drogas de la ONU, la cantidad y la rápida

<sup>1</sup> EMCDDA (2017) Synthetic cannabinoids in Europe. <https://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids>

aparición de nuevas variantes hace que los organismos de control de drogas no puedan seguir el ritmo. Muchos cannabinoides sintéticos también han sido prohibidos por legislaciones nacionales de control de drogas. En algunos casos, como en el Reino Unido,<sup>2</sup> Polonia e Irlanda, se ha aplicado una prohibición general de cualquier sustancia psicoactiva en un intento de evitar que las sucesivas prohibiciones se vean frustradas por nuevas variantes.

### Perfil de riesgo

Si bien existe un conjunto de conocimientos establecidos sobre la farmacología y la toxicología del cannabis y el THC, hay mucha menos información similar sobre los cannabinoides sintéticos o los productos que los contienen. Solo se han publicado unos pocos estudios formales en humanos, aunque hay pruebas sólidas que sugieren que los cannabinoides sintéticos son más arriesgados que el cannabis/THC.<sup>3</sup> Una revisión de 2019 reconoció que los cannabinoides sintéticos *“pueden ser más potentes en los receptores cannabinoides y, a su vez, tener mayores toxicidades”*.<sup>4</sup> Esto, combinado con la considerable variabilidad de los productos cannabinoides sintéticos, tanto en términos del tipo como de la cantidad de sustancias presentes, significa que hay un potencial considerablemente mayor de sobredosis y eventos adversos agudos que con el cannabis. Los diferentes cannabinoides sintéticos también tienen diferentes perfiles de riesgo, por lo que las generalizaciones se vuelven más problemáticas.

### Frecuencia del consumo

La relativa escasez de información sobre los cannabinoides sintéticos se extiende a los niveles de consumo. Sin embargo, la

limitada cantidad de datos de encuestas disponibles sugiere que en la mayoría de los países, especialmente en los europeos, la frecuencia del consumo de cannabinoides sintéticos es muy baja.<sup>5</sup> La excepción es EE.UU., donde, al menos entre los jóvenes, la prevalencia parece ser relativamente alta (aunque en descenso). En la encuesta estadounidense *Monitoring the Future* de 2020 realizada a estudiantes, el año pasado se registró una prevalencia de consumo entre los jóvenes de 17 a 18 años del 2.4 %, frente al 5.8 % de 2014, el 7.9 % de 2013 y el 11.3 % de 2012.<sup>6 7</sup>

Por el contrario, en el Reino Unido, la Encuesta Británica sobre la Delincuencia (para Inglaterra y Gales) que cubre 2014/2015 encontró un total de 0.9% de los adultos (16-59) había consumido NPS en el último año, de los cuales el 61% había consumido cannabinoides sintéticos.<sup>8</sup> En 2018/2019, solo el 0.5% de los adultos informaron haber consumido NPS, incluidos los cannabinoides sintéticos, en el último año.<sup>9</sup> La mayoría de los individuos prefieren claramente el cannabis natural a los cannabinoides sintéticos, con el primero descrito como productor de efectos más agradables y el segundo asociado más con efectos negativos.<sup>10</sup> Sin embargo, los cannabinoides sintéticos han establecido un mercado entre algunas poblaciones más vulnerables y económicamente marginadas de personas involucradas en un consumo dependiente o de alto riesgo de drogas, para quienes éstos pueden ofrecer una alternativa potente y relativamente barata a otras drogas disponibles.

<sup>2</sup> Psychoactive Substances Act 2016, s2 and Schedule 1. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/2/schedule/1/enacted>

<sup>3</sup> Hermans-Clausen, M. et al. (2013) Acute toxicity due to the confirmed consumption of synthetic cannabinoids: clinical and laboratory findings, *Addiction* 108.3, p.534–544. [www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22971158](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22971158)

<sup>4</sup> Alipour, A. et al (2019) Review of the many faces of synthetic cannabinoid toxicities, *Ment Health Clin.* 9.2, p.93–99. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6398358/>

<sup>5</sup> EMCDDA (2016) Analysis: synthetic cannabinoids in Europe. <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids>

<sup>6</sup> NIDA (2020) Monitoring the Future Study: Trends in Prevalence of Various Drugs. <https://www.drugabuse.gov/drug-topics/trends-statistics/monitoring-future/monitoring-future-study-trends-in-prevalence-various-drugs>

<sup>7</sup> EMCDDA (2016) Analysis: synthetic cannabinoids in Europe. <http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids>

<sup>8</sup> UK Home Office (2015), Tables for drug misuse: Findings from the 2014 to 2015 CSEW. <https://www.gov.uk/government/statistics/tables-for-drug-misuse-findings-from-the-2014-to-2015-csew>

<sup>9</sup> UK Home Office (2019) Drugs Misuse: Findings from the 2018/19 Crime Survey for England and Wales. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/832533/drug-misuse-2019-hosb2119.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832533/drug-misuse-2019-hosb2119.pdf)

<sup>10</sup> 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* 131.1-2, p.106–111.

## Respuesta regulatoria

Muchos cannabinoides sintéticos están actualmente prohibidos por las leyes nacionales sobre drogas, y bajo un sistema de regulación del cannabis legal su estatus legal no cambiaría automáticamente. De hecho, recomendamos que dentro de un marco regulatorio legal para controlar el cannabis, ninguna sustancia sintética nueva y funcionalmente similar se ponga a disposición del comercio minorista de forma legal. Aunque parece poco probable, si productos específicos de cannabinoides sintéticos pueden demostrar posteriormente un nivel de riesgo igual o menor que el de los productos tradicionales de cannabis, los reguladores podrían reevaluar esta posición y potencialmente dejar que estos productos específicos estén disponibles para la venta al por menor bajo estrictos requisitos regulatorios.

Aunque se eliminarían todas las sanciones por la posesión y el consumo de estos productos, se seguirían aplicando sanciones proporcionales por la producción o el suministro no autorizados. Dado que el cannabis se pondría a disposición a través de un mercado legalmente regulado, está justificada la prohibición por defecto de la producción o el suministro al por menor de cualquier producto cannabinoide sintético. En cambio, el uso de cannabinoides sintéticos se gestionaría a través de un modelo de reducción de daños, como se prevé para los preparados estimulantes de mayor riesgo y se describe en el libro de Transform de 2020, *How to regulate stimulants: a practical guide*.

En Nueva Zelanda se ha desarrollado un sistema de regulación según el cual los fabricantes de nuevas sustancias psicoactivas, incluidos los cannabinoides sintéticos, pueden, al menos en teoría, venderlas legalmente bajo condiciones estrictas si son capaces de demostrar que cumplen los criterios de bajo riesgo especificados. El objetivo de esta regulación es proteger a las personas que consumen drogas orientándolas hacia productos más seguros cuyos riesgos han sido debidamente establecidos, un concepto que se desarrolló a partir de esfuerzos anteriores para regular un estimulante sintético,

la BZP.<sup>11</sup> Sin embargo, aunque este sistema de regulación sigue estando técnicamente en vigor, se ha topado con la oposición política y con una serie de problemas técnicos, entre los que destaca la forma de establecer umbrales de “*bajo riesgo*” sin recurrir a la experimentación con animales (que está específicamente prohibida). Así pues, aunque Nueva Zelanda es el único país del mundo que cuenta con una legislación exhaustiva para regular las NSP para uso no medicinal en teoría (con ciertos cannabinoides sintéticos considerados como los primeros candidatos más probables a ser considerados), en la práctica ninguna NSP está actualmente regulada bajo el sistema.

Aunque Nueva Zelanda ha intentado desarrollar un enfoque pragmático para hacer frente a la demanda existente de cannabinoides sintéticos y a los mercados establecidos, la necesidad de esta oferta regulada disminuirá naturalmente una vez que el cannabis esté disponible legalmente. La demanda de cannabis sintético ya es relativamente baja y sólo se reduciría aún más: los consumidores tendrían pocos incentivos para comprar cannabis sintético cuando pueden adquirir legalmente el auténtico. Los desafíos restantes probablemente incluyan el consumo en las prisiones y para las personas en libertad condicional sujetas a pruebas (ya que los cannabinoides sintéticos no son identificados de forma consistente por los regímenes de pruebas convencionales), y para la pequeña población de personas con patrones de uso intensivo o dependiente que no están interesadas en dejar de sustituir al cannabis. Un modelo específico de reducción de daños dirigido al consumo problemático o de alto riesgo, incluyendo entre las personas sin hogar, ayudará a reducir estos daños mientras el consumo de cannabinoides sintéticos disminuye de forma natural con el tiempo.

Es fundamental reconocer el papel que desempeña el actual entorno legal prohibicionista en la aparición de los cannabinoides

<sup>11</sup> Gobierno de Nueva Zelanda (2013) New Zealand Psychoactive Substances Act. [www.legislation.govt.nz/act/public/2013/0053/latest/DLM5042921](http://www.legislation.govt.nz/act/public/2013/0053/latest/DLM5042921); Rolles, S., Slade, H. y Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation, p.169-177. <https://transformdrugs.org/product/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide/>

sintéticos y otras NSP. Desde el inicio, el principal atractivo de los cannabinoides sintéticos fue su estatus legal, que les daba una ventaja competitiva sobre el cannabis tradicional, más que sus efectos per se. Es notable, por ejemplo, que no haya surgido un mercado significativo de cannabinoides sintéticos en los Países Bajos, donde existe una disponibilidad legal *de facto* del cannabis. Las inevitables prohibiciones de los cannabinoides sintéticos no hicieron sino alimentar la aparición de más productos, a menudo más arriesgados, con pequeñas variaciones moleculares. Medidas represivas más exhaustivas o prohibiciones generales de las NSP podrían haber tenido el efecto positivo de alentar a algunos consumidores actuales o potenciales a recurrir nuevamente al cannabis tradicional, menos arriesgado, incluso si esto no era lo que pretendían quienes aplicaron las prohibiciones. Pero aún si el mercado de los cannabinoides sintéticos se contrae ahora (ya sea a través de las prohibiciones o debido a una disponibilidad legal regulada del cannabis), la prohibición del cannabis ha desencadenado a más de 100 imitaciones sintéticas más riesgosas en el mercado, y el afianzamiento de su uso problemático entre las poblaciones vulnerables clave sugiere que no hay una solución fácil.

## f “Turismo de cannabis”

### Desafío

- Identificar y minimizar los posibles problemas relacionados con el comercio y el turismo transfronterizos entre jurisdicciones con diferentes enfoques normativos sobre el cannabis

### Análisis

- El turismo de destino relacionado con el cannabis es relativamente poco problemático y puede aportar beneficios económicos al destino
- El comercio transfronterizo localizado entre jurisdicciones que han regulado legalmente el cannabis y otras que mantienen la prohibición del cannabis puede presentar mayores problemas, pero éstos pueden mitigarse mediante respuestas normativas
- Es probable que las respuestas basadas en reforzar la aplicación de la ley en las fronteras sean caras, ineficaces y contraproducentes.
- Racionar las ventas y/o restringir el acceso al mercado sólo a los residentes (con controles de acceso basados en la afiliación o en la identificación) puede ayudar a moderar el comercio transfronterizo, pero si es demasiado restrictivo puede incentivar un mercado ilegal paralelo
- En su mayor parte, es probable que esto siga siendo un problema marginal y localizado que disminuirá con el tiempo a medida que más jurisdicciones regulen el cannabis, y no debería exagerarse en el debate político

### Recomendaciones

- El turismo del cannabis es un problema que sólo puede abordarse plenamente legalizando y regulando el cannabis de ambos lados de la frontera
- En ausencia de esto, la atención debe centrarse en responder a cualquier daño social real que surja, en lugar de centrarse en las personas que consumen cannabis a través de medidas punitivas de aplicación de la ley

Los opositores a la regulación del cannabis suelen plantear el problema del “turismo de la droga”, insinuando a menudo que, tras la reforma, muchas personas de otras jurisdicciones llegarán a cualquier mercado de cannabis recién legalizado, trayendo consigo una serie de problemas sociales. Esta propuesta está generalmente mal definida y a menudo cargada de hipérboles fuera de lugar que se apoyan en una vena bastante desagradable de prejuicios contra las personas que consumen drogas, los extranjeros, los jóvenes y la “otredad” en general. Sin embargo, las experiencias con algunos modelos pioneros de regulación del cannabis, así como las experiencias con el alcohol y el tabaco, demuestran que existe la posibilidad de que surjan verdaderos problemas cuando las jurisdicciones que comparten fronteras adoptan diferentes enfoques de regulación de los mercados de drogas, especialmente cuando esta diferencia es tan marcada como la legalidad frente a la prohibición.

A la hora de pensar en este problema, en primer lugar es importante tratar de poner en perspectiva la escala probable de los desafíos potenciales. En la mayoría de las jurisdicciones, el cannabis ya está disponible de forma barata y fácil a través del mercado ilegal. En este contexto, relativamente pocas personas que consumen cannabis gastarían recursos significativos viajando a jurisdicciones vecinas, y mucho menos viajando más lejos, sólo para comprar o consumir cannabis. De los que sí lo harían, la experiencia de los Países Bajos sugiere que están compuestos por dos grupos muy distintos, asociados a desafíos bastante diferentes.

Los primeros son los que se sienten atraídos por los *coffeeshops* de cannabis de los Países Bajos, principalmente en Ámsterdam. Para este grupo, el atractivo no es el acceso al cannabis en sí mismo, ya que en su mayoría serán personas que ya consumen cannabis y tienen acceso a la droga en casa, sino la novedad de los propios *coffeeshops* (para aquellos que nunca han experimentado una gama de productos de cannabis legalmente disponibles en un local con licencia), específicamente en el contexto de una capital europea vibrante y hermosa. Las encuestas sugieren que aproximadamente uno de cada tres visitantes de Ámsterdam visita un *coffeeshop*

durante su estancia, y aproximadamente uno de cada seis visita la ciudad específicamente por los *coffeeshops*.<sup>1</sup> La pregunta es entonces: ¿cuáles son los costos y los beneficios de este “turismo cannábico”?

El principal costo es el potencial de molestias sociales. Sin embargo, entre estos visitantes los problemas son marginales, y los que surgen se limitan en gran medida a una zona relativamente contenida y manejable en el barrio rojo de la ciudad y sus alrededores. De hecho, la mayoría de los problemas están relacionados con el consumo de alcohol, más que con el de cannabis. Las personas que consumen cannabis rara vez son violentas, y estos “turistas del cannabis”, si es que se les puede llamar así, son sólo visitantes temporales, que se quedan como mucho unos días.

El beneficio evidente de este turismo es el aumento de los ingresos, no sólo para los *coffeeshops*, sino para los hoteles, tiendas, restaurantes y otros negocios que conforman la economía turística local. Este beneficio es considerable y explica por qué las autoridades de Ámsterdam se han resistido a imponer el sistema de “*wietpas*” sólo para residentes (véase **más adelante**). Para ellos, el turismo del cannabis no es un problema; es un beneficio neto. Se puede hacer fácilmente una comparación con formas similares de “turismo de drogas” legal, como las visitas a la famosa fábrica de cerveza Heineken de Ámsterdam, las destilerías de whisky escocesas o los viñedos de Francia o el Valle de Napa. De hecho, las oficinas de turismo promocionan habitualmente las ciudades en función de sus establecimientos de bebidas. También en este caso, no es la droga en sí la principal atracción (la gente puede comprar Heineken o vinos californianos en su supermercado local, al igual que los turistas de los *coffeeshops* pueden comprar cannabis en la esquina de su calle), sino el entorno cultural.

La segunda forma de “turismo” de cannabis, potencialmente más problemática, es la de quienes cruzan las fronteras entre

<sup>1</sup> Amsterdam Tourism and Convention Board (2012) Amsterdam Visitors Survey 2012. [http://www.iamsterdam.com/ebooks/ATCB\\_Amsterdam\\_Bezoekersonderzoek\\_2012/magazine.html#spreadview/0/](http://www.iamsterdam.com/ebooks/ATCB_Amsterdam_Bezoekersonderzoek_2012/magazine.html#spreadview/0/)

jurisdicciones prohibicionistas y legalizadas de cannabis con el único propósito de adquirir la droga. Los Países Bajos vuelven a ofrecer un ejemplo útil de este fenómeno, con algunos compradores de los países vecinos (sobre todo Bélgica, Alemania y Francia) que se desplazan simplemente para comprar cannabis en los *coffeeshops* y luego regresar a casa. Este proceso se ha visto facilitado por la naturaleza de la Unión Europea, ya que la libertad de circulación entre países ha hecho que los controles fronterizos sean reducidos o inexistentes.

De nuevo hay que poner en perspectiva la magnitud de este problema. La ventaja de poder comprar cannabis en un *coffeeshop* neerlandés en lugar de en un mercado ilegal local en Bélgica o Alemania tiene sus límites: la gente sólo estará dispuesta a viajar hasta cierto punto, especialmente teniendo en cuenta las restricciones de venta (5g) de cualquier minorista. Por lo tanto, el fenómeno se limita en gran medida a las ciudades neerlandesas con cafeterías cercanas a la frontera, como Maastricht, y la zona de la que proceden los turistas extranjeros no se extiende mucho hacia la Europa continental. El mismo análisis puede aplicarse a los mercados legales de EE.UU., aunque parece haber surgido un problema distinto, relacionado con el envío de cannabis por correo en algunos estados que lo han legalizado (véase **más adelante**).

Tampoco hay que exagerar los problemas que implica para estas ciudades. En algunos casos, las quejas han sido bastante insignificantes, como la falta de aparcamiento en el centro de la ciudad debido al elevado número de visitantes de los *coffeeshops*. También ha habido problemas con algunos proveedores asertivos sin licencia que, viendo una oportunidad de mercado, han gravitado hacia estos lugares para vender cannabis a los visitantes transfronterizos fuera de las limitaciones del sistema de *coffeeshops*, por ejemplo, en los paradores de las principales carreteras entre la frontera y las *coffeeshops* de las ciudades de destino. A pesar del dinero que estos visitantes aportan a la economía a través de las ventas en los *coffeeshops*, el hecho de que en su mayoría compren cannabis y luego se marchen reduce

los beneficios económicos locales (en relación con las formas más convencionales de turismo).

Como respuesta a este problema, el gobierno neerlandés introdujo el plan “*wietpas*”, que exige que el acceso a los *coffeeshops* esté restringido a los residentes de los Países Bajos. No todos los municipios con *coffeeshops* han aplicado esta política; de hecho, Ámsterdam ha optado por no hacerlo. En los lugares en los que se ha aplicado el plan, e incluso en los que el número total de visitantes que buscan comprar cannabis ha disminuido, han aumentado los problemas de molestias sociales relacionados con los traficantes callejeros que se han trasladado para vender a los visitantes a los que ya no se les permite el acceso a los *coffeeshops*. Está claro que parte del problema de las *wietpas*, aparte de la dimensión abiertamente política del proceso de toma de decisiones, es que se trataba de un intento de aplicar una “*solución*” a un mercado ya bien establecido. En lugar de eliminar el mercado, lo ha desplazado en gran medida de los locales con licencia e impuestos a los mercados callejeros sin licencia.

La ciudad de Venlo, en el sur de los Países Bajos, tomó en cambio la decisión de trasladar algunos *coffeeshops* más cerca de la frontera, situándolos en una zona menos residencial. Esto redujo significativamente los niveles de molestias sociales causadas por los turistas de la droga. En algunos barrios de Ámsterdam, los *coffeeshops* emplean personal de calle para minimizar las molestias al público.

Por el contrario, es poco probable que el modelo uruguayo de regulación del cannabis permita que surjan estos problemas. Al imponer desde el principio una restricción a la venta de cannabis sólo para residentes, ha habido menos expectativas por parte de los visitantes transfronterizos de que tendrán acceso al nuevo mercado legal, lo que significa que hay menos demanda preexistente que se desplace a otra fuente. Además, un sistema de disponibilidad racionada a través de farmacias autorizadas es mucho más funcional e intrínsecamente menos atractivo para los visitantes potenciales que el sistema de *coffeeshops* neerlandés. La

regulación legal en Canadá tampoco parece haber provocado mucho turismo de cannabis desde EE.UU., aunque el número de delitos de importación registrados en Canadá ha aumentado después de la legalización. Los estadísticos lo atribuyen al hecho de que muchos ciudadanos pueden haber malinterpretado las leyes, pensando que comprar cannabis en EE.UU. y llevarlo a Canadá era legal<sup>2</sup> (la mitad de los estados fronterizos de EE.UU., y más, son ahora jurisdicciones legales de cannabis).

El alcance de los problemas en EE.UU. en relación con el turismo de cannabis entre los estados aún está por verse, pero está claro que esto plantea un desafío mayor que la noción de turismo de cannabis a través de las fronteras nacionales. No sólo hay mayores poblaciones cercanas a la frontera con las cuales lidiar, y relativamente pocos controles fronterizos entre estados, sino que los no residentes pueden acceder a los mercados. En Colorado, las ventas a los no residentes se limitaban inicialmente a un volumen inferior al de los residentes, pero desde entonces se ha igualado la cantidad permitida a una onza por transacción, lo que sugiere que las autoridades no lo consideran un problema importante.

El número de incautaciones comunicadas al Centro de Inteligencia de El Paso de cannabis procedente de Colorado desviado fuera del estado creció en 2014 y 2015 tras el establecimiento del mercado legal no medicinal. Las incautaciones notificadas se duplicaron en los dos años siguientes a la apertura de los mercados legales, pero posteriormente descendieron en 2016 y 2017. Al igual que muchas tendencias asociadas a la legalización, esto puede deberse en parte a que la “novedad” de los nuevos mercados legales está bajando ligeramente (y las estadísticas de incautaciones también pueden reflejar tanto cambios en las prácticas de aplicación de la ley como cambios en el mercado). Sin embargo, también puede estar relacionado con las tendencias más amplias de la reforma del cannabis en otros lugares del país; Colorado representa ahora un elemento menos atípico en relación con sus políticas sobre el

cannabis. No es de extrañar que la gran mayoría de las incautaciones de cada año se produjeran en los estados vecinos de Kansas y Nebraska, aunque el perfil de los productos de cannabis incautados ha cambiado con el tiempo.<sup>3</sup>

#### Incautaciones de cannabis procedente de Colorado en otros estados por tipo, 2010–2017

Año	Cannabis herbal	Concentrados	Comestibles	Otros	Total de incautaciones
2010	216	9	0	0	225
2011	299	24	0	3	326
2012	257	26	2	1	286
2013	265	38	4	2	309
2014	373	86	9	0	468
2015	503	160	103	2	768
2016	444	129	97	3	673
2017	351	157	100	0	608

Fuente: Colorado Information Analysis Center<sup>4</sup>

Un problema mayor en Colorado parece haber sido el desvío fuera del estado a través del servicio postal. A diferencia de los reportados en el Centro de Inteligencia de El Paso (arriba), las incautaciones postales han seguido aumentando cada año desde la legalización, con más de 1 000 paquetes y 2 000 libras incautadas en 2017 (en comparación con 207 y 493 libras en 2013). Sin embargo, las incautaciones postales habían aumentado drásticamente desde antes de la legalización; en 2010 solo se incautaron 15 paquetes, y en 2013 se multiplicaron por catorce, lo que sugiere que esta tendencia es anterior al mercado no medicinal regulado.<sup>5</sup> El uso del servicio postal para distribuir drogas no es nuevo, y no es en absoluto exclusivo de los productos de origen legal. No está claro qué parte

<sup>3</sup> Colorado Division of Criminal Justice (2018) Impacts of Marijuana Legalization in Colorado: A Report Pursuant to Senate Bill 13-283, p.60-61. [http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283\\_Rpt.pdf](http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283_Rpt.pdf)

<sup>4</sup> Reportado en Colorado Division of Criminal Justice (2018) Impacts of Marijuana Legalization in Colorado: A Report Pursuant to Senate Bill 13-283, p.60-61. [http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283\\_Rpt.pdf](http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283_Rpt.pdf)

<sup>5</sup> Véase nota anterior, p.62.

<sup>2</sup> Statistics Canada (2020) Table 3: Police-reported crime for selected drug offences, Canada, 2018 y 2019. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00010/tbl/tbl03-eng.htm>

de esta tendencia al alza se debe a la mejora de la tecnología, la formación o la capacidad de los visitantes, ni qué parte del cannabis fue comprada originalmente en los mercados legales.

El desvío postal de los mercados legales parece ser un problema mucho mayor dentro de los estados de EE.UU. que a través de las fronteras del país. Aunque es un problema real que deben contemplar las jurisdicciones en proceso de legalización, o bien será para uso personal (en cuyo caso sólo es una preocupación marginal), o bien será para la reventa, en cuyo caso el desvío de productos sólo será rentable para los individuos si los precios en el mercado legal siguen siendo significativamente más bajos que los de los mercados ilegales en el estado de destino (incluyendo el costo del envío, el riesgo de que el producto sea confiscado y dejando un margen de beneficio sobre estos costos adicionales). Por esta razón, aunque a largo plazo se necesita una regulación legal en ambos lados de la frontera, los controles de precios pueden utilizarse para ayudar a mitigar el riesgo de desvío a corto plazo.

Hace tiempo que se observan problemas de desvío en las fronteras entre las jurisdicciones que mantienen la prohibición del alcohol y las que no, y la realidad es que se puede hacer relativamente poco para reducirlos. El análisis costo-beneficio de instruir a los funcionarios de aduanas fronterizas para que apliquen la ley de maneras cada vez más estrictas no es mejor que con las respuestas de aplicación de la ley que se han impulsado históricamente en los mercados de drogas. Sería caro, la interdicción probablemente sería marginal en el mejor de los casos, y habría varios impactos negativos, sobre todo una expansión contraproducente de la criminalización de los consumidores y compradores pequeños. En el contexto de las fronteras estatales de EE.UU. o internas de la UE, también representaría potencialmente un cambio drástico en la naturaleza de lo que actualmente son fronteras muy abiertas, con impactos culturales y económicos más amplios.

El racionamiento de las ventas a compras a pequeña escala para uso personal puede servir para moderar el problema, y las ventas sólo para residentes o basadas en clubes de socios también podrían

ayudar si se ponen en marcha desde el principio, aunque sea por un tiempo limitado. Al igual que Uruguay, esta es una precaución que Luxemburgo está planeando para convertirse en el primer país de la UE con disponibilidad formalmente legalizada de cannabis no medicinal al por menor. Sin embargo, es necesario ser cauteloso con estas opciones: cualquier modelo que restrinja el acceso al mercado legal de forma demasiado arbitraria probablemente conduzca a la aparición de mercados ilegales paralelos para llenar el vacío, con todas las consecuencias negativas que ello conllevaría.

En conclusión, el “*turismo del cannabis*” y las actividades de desvío asociadas a él son un problema relativamente marginal, pero inevitable mientras continúe la prohibición del cannabis en algunas jurisdicciones. La solución obvia, por una vez una auténtica panacea, es por supuesto legalizar y regular por ambos lados de la frontera. Hasta que esto ocurra, un grado de tolerancia pragmática combinada con una coordinación transfronteriza y una regulación inteligente de los mercados emergentes ayudará a moderar cualquier problema.

## g El cannabis y las convenciones de la ONU

### Desafíos

- Resolver los dilemas políticos y de procedimiento para reformar el anticuado, inflexible y contraproducente sistema de control internacional de drogas, para “ajustarlo a su propósito”
- Sopesar las ventajas y desventajas de las diferentes líneas de acción en el contexto de las prioridades nacionales y geopolíticas de cada jurisdicción
- Diseñar un nuevo sistema internacional basado en los principios fundamentales de la ONU en materia de seguridad, desarrollo y derechos humanos que sea lo suficientemente flexible como para permitir la innovación nacional; capaz de regular el comercio internacional y los intereses empresariales para garantizar la seguridad, la protección de los menores, los derechos laborales y otras cuestiones; y capaz de equilibrar las preocupaciones y prioridades nacionales con las responsabilidades hacia los países vecinos
- Negociar un panorama político muy diferenciado, en el que algunos miembros de la comunidad internacional siguen comprometidos con las prohibiciones punitivas, mientras que otros están dispuestos (y son capaces) de explorar modelos de regulación alternativos
- Si se adoptan medidas unilaterales o colectivas para reformar las leyes sobre el cannabis a nivel nacional antes de las reformas del marco internacional, identificar los posibles riesgos políticos (y cómo mitigarlos), y el necesario y cuidadoso análisis jurídico, la claridad y la transparencia de los objetivos y las justificaciones que serán requeridas

### Análisis

- La historia del control internacional del cannabis es la historia de la inclusión poco reflexionada de esta droga en el sistema internacional de control de drogas a principios del siglo pasado. Esto fue impulsado por una serie de agendas políticas en general poco relacionadas con una comprensión adecuada del cannabis

y su consumo. Como resultado, muchos países que, en ese momento, no experimentaban problemas relacionados con el cannabis aprobaron el sistema desde una posición de experiencia o información limitada

- En la actualidad, existe una necesidad urgente de reformar el sistema internacional de control del cannabis con base en la evidencia, con el fin de reflejar las realidades actuales. En concreto: el fracaso contraproducente a largo plazo de los modelos políticos prohibicionistas, la expansión de los mercados mundiales de cannabis y la aparición de modelos de regulación del mercado reales o *de facto* en un número creciente de jurisdicciones nacionales y subnacionales
- Seguirá siendo necesario un sistema de control internacional para supervisar el comercio y las cuestiones legales que surjan en un entorno post-prohibición. Es necesario reformar el sistema internacional para dar flexibilidad a los Estados, o grupos de Estados, para explorar modelos de regulación
- Existen varios mecanismos formales por los que se pueden reformar los tratados de control de drogas: pueden ser modificados, enmendados o eliminados formalmente; pueden caer en la irrelevancia y el desuso; y/o pueden ser sustituidos por nuevos tratados
- Las reformas del cannabis y las reformas de mayor alcance de todo el sistema tendrán que ser impulsadas por un grupo, o grupos de Estados con ideas afines, que presionen colectivamente por el cambio; el escenario de los “Caminos” de la Organización de Estados Americanos ofrece un modelo realista de cómo puede desarrollarse esto
- Las acciones de las jurisdicciones nacionales y subnacionales ya están desafiando al sistema de control de drogas de la ONU e impulsando el debate sobre la reforma a nivel multilateral
- Si los Estados desean ir más allá de las “deserciones blandas”, como la despenalización de la posesión (y, potencialmente, del cultivo en casa y de los clubes sociales de cannabis) que permiten los tratados, hay una serie de mecanismos a través de los cuales se puede reformar el marco del tratado:
  - Las enmiendas a los tratados están permitidas, pero generalmente requieren un consenso, lo que crea un poder de

veto efectivo sobre las reformas necesarias para los Estados miembros prohibicionistas

- Los tratados también pueden modificarse; tras una recomendación de la Organización Mundial de la Salud, algunas sustancias pueden ser reclasificadas (o eliminadas de los tratados) por votación en la Comisión de Estupefacientes
- El derecho de los tratados también permite que grupos de Estados modifiquen un tratado entre ellos, y que los Estados que no son parte de la modificación del grupo sigan estando vinculados por las obligaciones del tratado original. Esta modificación “*inter se*” de los tratados es una opción poco explorada, pero que ofrece una posible vía de avance para una agrupación de Estados reformistas con ideas afines que no puedan encontrar un consenso más amplio
- Para los Estados individuales, la opción más sencilla desde el punto de vista legal es retirarse de los tratados, pero esto probablemente conllevaría importantes costos políticos y también podría considerarse que socava el sistema de tratados más amplio y el derecho internacional
- Un enfoque alternativo es retirarse y volver a adherirse inmediatamente con una reserva sobre los artículos específicos que ordenan la prohibición del cannabis. Muchos Estados tienen reservas sobre ciertos artículos de los tratados de drogas, y existe un precedente concreto con la reciente denuncia de Bolivia, y su readhesión con una reserva sobre el uso tradicional de la coca
- Los retos que plantean estas opciones pueden llevar a los Estados a decidir si proceden a realizar reformas internas en una situación de incumplimiento de los tratados, como ha sido el caso de EE.UU., Uruguay y Canadá, lo que plantea una serie de nuevos desafíos sobre cómo resolver las tensiones que genera esta medida
- Aunque el incumplimiento abierto de las obligaciones jurídicas internacionales no es deseable, el sistema no se beneficia de la adhesión dogmática a leyes disfuncionales, que deben ser cuestionadas.

## Recomendaciones

- Los Estados que se planteen un sistema de regulación legal del cannabis tendrán que sopesar las ventajas y desventajas jurídicas y políticas de las distintas opciones en el contexto de sus propias prioridades nacionales y geopolíticas. El panorama político de este debate está cambiando rápidamente
- Los Estados deberían esforzarse por promover un diálogo de alto nivel sobre cómo resolver las tensiones que están surgiendo entre la necesidad de una reforma y las obligaciones derivadas de un régimen de tratados obsoleto que funciona mal; apoyando la creación de un grupo consultivo de expertos, estudiando los mecanismos formales de reforma de los tratados (que estimularán el diálogo incluso si no tienen éxito) y participando en diálogos informales con Estados afines
- Se alientan las reformas nacionales unilaterales o entre grupos de Estados, pero deben ir en paralelo con el diálogo multilateral y los procesos de reforma; esto demuestra una clara voluntad de resolver los nuevos retos
- Si las reformas llevan a un Estado a una situación de incumplimiento temporal, los retos que se plantean deben minimizarse de las siguientes maneras:
  - Reconocer el incumplimiento temporal “*respetuoso*” o “*por principios*” y proporcionar un razonamiento para hacerlo, basado en la salud y el bienestar de los ciudadanos, y en compromisos más amplios de la Carta de la ONU
  - Evitar eludir o negar el incumplimiento ofreciendo justificaciones jurídicas inverosímiles
  - Promover activamente el debate multilateral y los esfuerzos de reforma en paralelo a cualquier reforma nacional
  - Establecer un modelo de regulación del cannabis que se centre claramente la salud pública y el bienestar, que opere bajo una agencia nacional y que minimice los impactos negativos para los Estados vecinos
  - Garantizar un marco para el seguimiento y la evaluación exhaustivos, con la presentación de informes periódicos a las legislaturas nacionales y a los organismos de las Naciones Unidas y las partes interesadas pertinentes

- Garantizar que todos los esfuerzos de reforma y el diálogo de alto nivel se vean facilitados por la acción colectiva de los Estados reformistas afines, trabajando de forma coordinada y no aislada

---

## Introducción

---

El sistema internacional de control de drogas, concentrado en las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas (1961, 1971 y 1988), y las agencias de la ONU relacionadas, suponen un reto para cualquier jurisdicción que pretenda explorar mercados de cannabis regulados. Las convenciones representan un consenso establecido desde hace mucho tiempo, que prohíbe muy específicamente la regulación legal de los mercados de cannabis para cualquier cosa que no sea con fines médicos y científicos.

A medida que la evolución de la política sobre el cannabis ha ido debilitando este consenso (con las recientes medidas de legalización en Uruguay, Canadá y los estados de EE.UU., que representan una ruptura decisiva), la cuestión de cómo los Estados individuales deben hacer frente al desafío que representan los tratados ha pasado a primer plano. En esta sección se exponen las principales opciones de reforma multilateral de los tratados, así como las opciones de acción unilateral por parte de los Estados individuales, o de acción colectiva entre grupos de Estados. Los desafíos a los principios prohibicionistas subyacentes de los tratados de drogas son un fenómeno relativamente nuevo. Por ello, siguen existiendo importantes incertidumbres en torno a los tecnicismos jurídicos y las repercusiones políticas de algunas líneas de actuación. Cualquier jurisdicción, o grupo de jurisdicciones, que aborde esta cuestión tendrá que sopesar las ventajas y las desventajas de las diferentes líneas de actuación en el contexto de sus propias prioridades nacionales y geopolíticas.

Existe una tensión obvia entre, por un lado, el respeto al derecho internacional y la preservación de un sistema de tratados más amplio construido sobre el consenso, y, por otro, la necesidad

de desafiar una estructura legal fallida de una manera que inevitablemente socava el consenso. No hay una respuesta fácil a esto, y el cambio implicará inevitablemente disputas políticas y diplomáticas que la mayoría desearía evitar. Sin embargo, un número cada vez mayor de jurisdicciones han sopesado los costos de la prohibición frente a los beneficios de la regulación legal, y están dispuestas a soportar los costos políticos que conlleva el cambio de enfoque político (aunque los costos se están reduciendo rápidamente a medida que más países adoptan la reforma).

Es importante destacar que ninguna ley está escrita en piedra, y que todos los tratados contienen mecanismos para su reforma. De hecho, la capacidad de reformar las leyes es clave para mantener su viabilidad, relevancia y eficacia. Un proceso de reforma del sistema internacional de control de drogas que permita una mayor flexibilidad para que las jurisdicciones exploren alternativas a la prohibición es esencial para que el sistema sobreviva y se adapte a su propósito en el futuro.

---

## Contexto de los controles internacionales del cannabis

---

La historia de cómo se incluyó el cannabis en el sistema internacional de control de drogas tiene importantes implicaciones sobre cómo se desarrollará la política en el futuro. A principios del siglo pasado, las pautas de consumo de cannabis se parecían muy poco a la ubicuidad global de la droga en la actualidad y, en consecuencia, el conocimiento y la preocupación por el cannabis como cuestión política estaban muy localizados. Cuestiones más urgentes sobre cómo abordar los mercados emergentes de productos basados en opiáceos y cocaína dominaban el debate internacional (que pronto se formalizaría en la Sociedad de Naciones, precursora de las Naciones Unidas). El cannabis se incluyó en estos debates en la Convención Internacional del Opio de La Haya de 1912 sólo debido a la presión ejercida por un pequeño número de países preocupados por los mercados de cannabis del norte de África, entre ellos Egipto.

Aunque este esfuerzo inicial no dio lugar a que el cannabis se sometiera a controles internacionales, la cuestión se volvió a plantear en la segunda Convención Internacional del Opio de 1924 en Ginebra, a instancias de Sudáfrica, que había prohibido el cannabis (o “dagga”) entre los inmigrantes indios en la década de 1870, extendiendo la prohibición a nivel nacional en 1922.

De hecho, durante este periodo se produjeron diversas respuestas políticas al cannabis en todo el mundo. Entre ellas se encontraban los primeros experimentos con prohibiciones en Egipto y sus alrededores,<sup>1</sup> así como los primeros esfuerzos por regular los mercados legales en la India, Marruecos y Túnez. En relación con la experiencia india, también hubo un análisis político notablemente detallado y matizado en el Informe de la Comisión de Drogas de Cáñamo de la India de 1895 (Indian Hemp Drugs Commission Report), de siete volúmenes y 3 281 páginas, encargado por el Parlamento del Reino Unido. Resulta sorprendente que muchas de las recomendaciones de la Comisión, a pesar de haber sido escritas hace 125 años, hagan eco de los fundamentos expuestos en este libro:

- 1 *La prohibición total del cultivo de la planta de cáñamo para la producción de estupefacientes, y de la fabricación, venta o uso de las drogas derivadas de ella, no es necesaria ni conveniente en consideración a sus efectos comprobados, a la prevalencia del hábito de su uso, al sentimiento social y religioso sobre el tema, y a la posibilidad de que lleve a los consumidores a recurrir a otros estimulantes o narcóticos que pueden ser más perjudiciales*
- 2 *La política que se preconiza es de control y de restricción, destinada a suprimir el uso excesivo y a contener el uso moderado dentro de los límites debidos*

3 *Los medios que deben adoptarse para la consecución de estos objetivos son:*

- a *una fiscalidad adecuada*
- b *prohibir el cultivo, excepto bajo licencia, y centralizarlo*
- c *limitar el número de tiendas*
- d *limitar la extensión de la posesión legal... el límite de la posesión legal [de Ganja y charas] o cualquier preparación o mezcla de las mismas [sería] 5 tolas (aproximadamente 60 gramos), Bhang, o cualquier preparación o mezcla de las mismas, un cuarto de ser (un cuarto de litro)<sup>2</sup>*

Sin embargo, el minucioso análisis de la Comisión del Cáñamo de la India no figuró en las deliberaciones de la Convención del Opio de Ginebra de 1924, y ni siquiera fue mencionado por el representante del Reino Unido. En su lugar, los debates fueron dirigidos por un delegado egipcio de posición dura que afirmó que el cannabis era “*al menos tan dañino como el opio, si no más*”, y que “*la proporción de casos de locura [en Egipto] causados por el uso de hachís varía del 30 al 60%*”. Si no se incluyera en la lista de drogas controladas junto con el opio y la cocaína, se convertiría en una “*terrible amenaza para todo el mundo*”.<sup>3</sup> Su acalorada retórica causó revuelo entre otros delegados con poco o ningún conocimiento interno de la droga. Aunque se impidió la presión egipcia a favor de una prohibición total (sobre todo gracias a los esfuerzos del Reino Unido, los Países Bajos y la India), los primeros controles internacionales del cannabis (una prohibición de las exportaciones a los países donde era ilegal) se incluyeron finalmente en la Convención Internacional del Opio de 1925.

El cannabis también se había convertido en un problema creciente en EE.UU. durante la década de 1920, estrechamente relacionado

1 Quizás la primera prohibición punitiva de cannabis fue una sanción de tres meses de encarcelamiento impuesta por Napoleón a sus soldados en 1800, después de que invadiera Egipto, temeroso de que provocaría la pérdida del espíritu bélico. El cultivo, importación y consumo de “hashish” se prohibió en Egipto en 1868 y en algunos vecinos cercanos, incluyendo Grecia en 1890, donde también existían altos niveles de consumo.

2 “Ganja” es un término que designa el cannabis, “charas” es un tipo de resina de cannabis, y el “bhang”, de menor potencia, es una preparación con las hojas y las inflorescencias de la planta de cannabis, muchas veces consumido en bebidas.

3 UNODC (2009) A century of international drug control p.54–55.  
[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100\\_Years\\_of\\_Drug\\_Control.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf)

con las actitudes hostiles hacia la mano de obra inmigrante mexicana y su consumo de “marihuana”. Esta xenofobia latente, combinada con los sentimientos prohibicionistas/de temperanza de la época, alimentó la presión para avanzar hacia las prohibiciones, primero a nivel estatal y luego federal e internacional, en 1937 y 1961 respectivamente. El destino político de los controles internacionales del cannabis quedó efectivamente garantizado cuando EE.UU. entró de lleno en la contienda a mediados de la década de 1930, esgrimiendo con decisión su poderío de superpotencia mundial para garantizar el resultado prohibicionista deseado. El enfoque político adoptado por la figura central de Harry J. Anslinger, que dirigió la recién fundada Oficina Federal de Narcóticos desde 1930 hasta 1962, se refleja en el lenguaje que a menudo adoptó públicamente, incluso más extremo que el de sus precursores egipcios. En un testimonio ante la Cámara de Representantes en 1937 declaró que:

*“La mayoría de los fumadores de marihuana son negros, hispanos, músicos de jazz y artistas. Su música satánica está impulsada por la marihuana, y el hecho de que las mujeres blancas fumen marihuana hace que quieran buscar relaciones sexuales con negros, artistas y otros. Es una droga que causa locura, criminalidad y muerte - la droga más violenta de la historia de la humanidad.”<sup>4</sup>*

Después de la Segunda Guerra Mundial, EE.UU., bajo la dirección de Anslinger, consolidó su control hegemónico sobre el emergente marco internacional de control de drogas bajo las nuevas Naciones Unidas, y durante la década de 1950 comenzó a tomar forma una nueva “convención única” para consolidar los, ahora numerosos, acuerdos internacionales de control de drogas. Esta dinámica se vio fuertemente influenciada por las narrativas hiperbólicas sobre el papel del cannabis en el fomento de la delincuencia, la violencia y la locura, promovidas por Anslinger y sus principales aliados, entre ellos el influyente secretario del Comité de Expertos en Drogas Adictivas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Pablo

Oswaldo Wolff. El cannabis, según un panfleto de Wolff, “*convierte a miles de personas en nada más que escoria humana*”, por lo tanto: “*este vicio debe ser suprimido a cualquier costo*”. El cannabis fue calificado de “*hierba del crimen brutal y del infierno ardiente*”, y de “*demonio exterminador que ahora ataca a nuestro país*”.<sup>5</sup>

Surgieron otras voces que desafiaron parte de esta retórica anti-cannabis, especialmente el informe “*La Guardia*” de 1944<sup>6</sup> (al que, de hecho, el panfleto de Wolff citado anteriormente era una respuesta). Este informe fue encargado por el alcalde de Nueva York, Fiorello La Guardia, para que realizara una revisión científica imparcial del consumo de cannabis en la ciudad, especialmente entre la población afro y los descendientes de latinoamericanos. Fue el resultado de cinco años de estudio por parte de un comité interdisciplinario compuesto por médicos, sociólogos, psiquiatras, farmacéuticos y funcionarios de salud de la ciudad. Desafió muchas de las narrativas predominantes en torno al cannabis y la adicción, la delincuencia y la violencia afirmando que:

*“No existe una relación directa entre los delitos de violencia y la marihuana... la marihuana en sí misma no tiene un efecto estimulante específico respecto a los deseos sexuales”*

y que:

*“El consumo de la marihuana no conduce a la adicción a la morfina, la cocaína o la heroína”.*

Pero la ciencia y el pragmatismo de voces como la de la Comisión del Cáñamo de la India y el informe de La Guardia, construidos sobre un análisis más objetivo basado en pruebas, fueron progresivamente abrumados y marginados por las ideologías y agendas políticas de EE.UU. y otros. En última instancia, esto llevó a la agrupación

<sup>5</sup> Goode, E. (1970) *The Marijuana Smokers*, Basic Books, p.231–32. [www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html](http://www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html)

<sup>6</sup> LaGuardia, F. (1944) *The LaGuardia Committee Report*, New York: USA. Resumen: [www.drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report/](http://www.drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report/) Texto completo: <http://hemphare.org/wp-content/uploads/2012/12/laguardia.pdf>

<sup>4</sup> Citado en Gerber, R. (2004) *Legalizing Marijuana: Drug Policy Reform and Prohibition Politics*, Greenwood Press, p.9.

prohibicionista a ganar la inclusión del cannabis junto a la heroína y la cocaína en la Convención Única de la ONU de 1961. Se consideró que el cannabis no tenía ningún valor medicinal que compensara sus riesgos de abuso, por lo que se incluyó en la lista I más estricta, y en la lista IV, que conlleva un nivel adicional de restricciones. Según la Convención de 1961, una droga de la lista I también se añadirá a la lista IV si es *“especialmente susceptible de ser objeto de abuso y de producir efectos nocivos... [y] dicha susceptibilidad no se ve compensada por ventajas terapéuticas sustanciales que no posean otras sustancias distintas de las drogas de la lista IV”*. Los Estados miembros firmantes debían *“prohibir la producción, la fabricación, la exportación y la importación, el comercio, la posesión o el uso de cualquier droga de este tipo, salvo las cantidades que puedan ser necesarias para la investigación médica o científica exclusivamente”*.<sup>7</sup>

Sorprendentemente, hubo que esperar hasta 2019 para que el Comité de Expertos en Farmacodependencia (ECDD por sus siglas en inglés) de la OMS, el organismo encargado por las Convenciones de 1961 y 1971 de la revisión científica y médica de las propuestas de clasificación, emprendiera una revisión formal de los riesgos y beneficios del cannabis, y de su clasificación dentro de las convenciones.<sup>8</sup> Como el propio Comité señaló en 2014, *“El cannabis y la resina de cannabis no han sido revisados científicamente por el Comité de Expertos desde la revisión realizada por el Comité de Salud de la Sociedad de Naciones en 1935”*.<sup>9</sup> Tras este vacío probatorio de 85 años, la revisión del ECDD recomendó finalmente retirar el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención de 1961, proporcionando un reconocimiento formal de la importante utilidad médica de los medicamentos basados en el cannabis. La recomendación fue aprobada por un estrecho margen en una votación entre los 53 miembros de la Comisión de Estupefacientes en 2020, aunque una serie de otras

recomendaciones más técnicas (incluyendo el traslado del THC del Convenio de 1971 a la Convención de 1961 y la adición de una nota a pie de página en la que se indicaba que los productos de CBD con <0.2% de THC no están sujetos a control internacional) fueron todas rechazadas.<sup>10</sup>

Sin embargo, cabe destacar que el ECDD no recomendó remover el cannabis de la Lista I (ni a una lista menos restrictiva, ni eliminarlo por completo del sistema de clasificación), a pesar de que su evaluación científica demuestra claramente que el cannabis no plantea el mismo nivel de riesgo que otras drogas de la Lista I, como la heroína y la cocaína. La justificación de esta decisión anómala fueron *“los elevados índices de problemas de salud pública derivados del consumo de cannabis y el alcance global de dichos problemas”*.<sup>11</sup> Sin embargo, la prueba básica para recomendar la inclusión de una droga en la Lista I o II es el *“principio de similitud”*, es decir, si la droga es *“susceptible de abuso y produce efectos nocivos similares a los de las drogas de la Lista I o la Lista II”* o es *“convertible”* en una de esas drogas.<sup>12</sup> Se supone que la clasificación se basa en evaluaciones objetivas del riesgo, no en medidas de frecuencia. Como observa el Transnational Institute, la decisión *“sugiere que la formulación de las recomendaciones fue influenciada por consideraciones políticas y por la aversión al riesgo, aunque el análisis científico de la ECDD fuera sólido”*.<sup>13</sup> Casi 100 años después de que se introdujeran los primeros controles internacionales del cannabis en el marco de la Convención Internacional del Opio de 1925, la dinámica geopolítica parece seguir prevaleciendo sobre las pruebas científicas objetivas a la hora de formular la política de drogas de la ONU.

<sup>10</sup> IDPC et al (2020) UN green lights medicinal cannabis but fails to challenge colonial legacy of its prohibition. <https://idpc.net/media/press-releases/2020/12/un-green-lights-medicinal-cannabis-but-fails-to-challenge-colonial-legacy-of-its-prohibition>

<sup>11</sup> World Health Organization (2019) Annex 1 - Extract from the Report of the 14th Expert Committee on Drug Dependence: Cannabis and cannabis-related substances. [https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Annex\\_1\\_41\\_ECDD\\_recommendations\\_cannabis\\_22Jan19.pdf](https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Annex_1_41_ECDD_recommendations_cannabis_22Jan19.pdf)

<sup>12</sup> United Nations Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, Article 3(3)(iii).

<sup>13</sup> Transnational Institute (2020) The future of science-based cannabis scheduling NGO Statement for the Reconvened session of the 63rd Commission on Narcotic Drugs Agenda item 5. Implementation of the international drug control treaties.

<sup>7</sup> United Nations Single Convention on Narcotic Drugs, 1961.

<sup>8</sup> Walsh, J., Jelsma, M., Blickman, T., Bewley-Taylor, D. (2019) The WHO's First-Ever Critical Review of Cannabis, Washington Office on Latin America (WOLA), Transnational Institute (TNI), Global Drug Policy Observatory (GDPO). <https://www.tni.org/en/publication/the-whos-first-ever-critical-review-of-cannabis>

<sup>9</sup> WHO (2014) Cannabis and cannabis resin: Information Document, WHO Expert Committee on Drug Dependence, 38th Meeting, Geneva, 16-20 de junio 2014. [https://www.who.int/medicines/areas/quality\\_safety/8\\_2\\_Cannabis.pdf](https://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/8_2_Cannabis.pdf).

## Lecciones para el futuro

Una observación importante en el proceso de catalogación inicial del cannabis es que la gran mayoría de los firmantes de esta convención sabían muy poco sobre el consumo o la política del cannabis durante las décadas en que se formuló el marco prohibicionista. Los Estados aceptaron la narrativa proporcionada por quienes impulsaban una prohibición absoluta, o se negaron a gastar capital político para oponerse a este resultado en una cuestión que, en aquel momento, era una preocupación marginal. Hubo algunas discrepancias limitadas (sobre todo en la India, en relación con los preparados de “*bhang*” de menor potencia), pero sólo sirvieron para moderar algunos detalles.<sup>14</sup>

También es importante recordar que la dinámica política que desembocó en una prohibición total del cannabis a nivel mundial no sólo se desarrolló casi por completo a puerta cerrada, sino también en un periodo de tiempo de entre 60 y 100 años atrás, en el que el paisaje social, político y cultural no se parecía en nada al mundo en el que vivimos hoy. El consumo de cannabis ha aumentado de forma espectacular desde entonces: la ONUDD calcula, probablemente de forma conservadora, que hasta 192 millones de personas lo consumen anualmente en todo el mundo,<sup>15</sup> incluso en muchas partes del mundo donde el consumo de cannabis era escaso o nulo antes de 1961.

El fracaso a largo plazo de la prohibición del cannabis para alcanzar su objetivo declarado de erradicar la droga, junto con las graves y crecientes consecuencias negativas “*no intencionadas*”<sup>16</sup> que se han derivado del intento de hacerlo, significa que hoy en día la ignorancia ya no puede servir de excusa para no explorar alternativas a la

prohibición. Existe una necesidad urgente de reformar el marco internacional de control de drogas en general y de renegociar sus instrumentos legales para que sea “*adecuado a su propósito*”. Como admitió incluso el jefe de la ONUDD en 2008:

*“Hay, en efecto, un espíritu de reforma en el aire, para hacer que las convenciones [de drogas de la ONU] se ajusten a su propósito y se adapten a una realidad sobre el terreno que es considerablemente diferente a la de la época en que se redactaron”.*<sup>17</sup>

Es probable que las reformas que permitan experimentar con modelos de regulación del mercado legal sean el motor de dicha renegociación, pero es importante tener claro que las reformas del cannabis no funcionan de forma aislada. De hecho, posiblemente sean el desafío al sistema que precipite una reorientación estructural más amplia de cómo se gestionan los mercados de drogas en las distintas sociedades a nivel internacional. El reto consiste en reformar la infraestructura internacional de control de drogas para eliminar las barreras que impiden que los Estados, individualmente o en grupo, exploren modelos de regulación para algunas drogas actualmente ilegales sin destruir todo el edificio, gran parte del cual es incuestionablemente beneficioso. Por ejemplo, la regulación del comercio farmacéutico internacional es de vital importancia, y tiene implicaciones obvias para los futuros medicamentos basados en el cannabis. También es importante no socavar el derecho internacional, y el sistema de tratados de la ONU en general, que ha sido abrumadoramente positivo, por ejemplo, en el ámbito de los derechos humanos. Además, el consenso y el propósito compartido que subyace a la necesidad de abordar los problemas asociados al consumo de drogas que representan las convenciones también encierra un gran potencial para desarrollar y aplicar respuestas más eficaces a nivel internacional, guiadas por los principios y normas de la ONU.

<sup>14</sup> Es interesante señalar que la cuestión del “*bhang*” llevó a que las hojas y semillas de la planta de cannabis se quedaran fuera de la convención de 1961, la cual únicamente hace referencia a las inflorescencias (o cogollos, como se diría más comúnmente hoy). Esto implica la posibilidad, si bien poco práctica, de que otros países podrían en teoría producir, vender y consumir legalmente productos de cannabis derivados de las hojas, si se descartaran las inflorescencias.

<sup>15</sup> UNODC (2020) World Drug Report 2020: Drug Use and Health Consequences. <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/drug-use-health.html>

<sup>16</sup> Rolles, S. et al. (2012) The Alternative World Drug Report, the Count the Costs Initiative, Transform Drug Policy Foundation. <http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>

<sup>17</sup> 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](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf)

La insatisfacción con las implicaciones del estatus del cannabis dentro del sistema de tratados no es un fenómeno nuevo. Numerosas jurisdicciones nacionales y subnacionales han cuestionado desde el principio las prohibiciones punitivas del cannabis fomentadas por las convenciones y se han ido alejando de ellas. Esto se ha manifestado en sucesivas oleadas de lo que podrían considerarse “*deserciones suaves*”, por las que las autoridades intentaron mantenerse dentro de la flexibilidad que ofrece el marco de los tratados,<sup>18</sup> pero desviándose de la norma prohibitiva que constituye el núcleo del régimen.

Ya en la década de 1970, y a pesar de que el presidente Richard Nixon inició una “*guerra contra las drogas*”, varios Estados estadounidenses despenalizaron formalmente la posesión de cannabis para uso personal. Más o menos en la misma época, las autoridades neerlandesas reevaluaron las políticas sobre el cannabis, lo que condujo al desarrollo del actual sistema de *coffeeshops* de cannabis. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, INCB por sus siglas en inglés, el “*órgano de expertos independiente y cuasi judicial*” que supervisa la aplicación de los tratados) ha criticado durante mucho tiempo el modelo neerlandés por considerarlo fuera de los límites de las convenciones (aunque sin proporcionar el razonamiento jurídico detallado en el que se basa esa crítica).<sup>19</sup>

Una segunda oleada de reformas, que se ha denominado la “*revolución silenciosa*” de la despenalización, se ha producido más recientemente en múltiples países latinoamericanos, africanos, caribeños y europeos, así como en Estados y territorios de EE.UU. y

Australia.<sup>20</sup> Desde entonces, el movimiento de los clubes sociales de cannabis en España ha ampliado los límites de lo que se tolera en un modelo de despenalización hacia la producción y el suministro legal *de facto*.<sup>21</sup>

Además, ha surgido una serie de sistemas de cannabis medicinal en muchas partes del mundo, especialmente en más de 35 estados de EE.UU.. Estos sistemas han sido a menudo el centro de las críticas de la JIFE. Mientras que la JIFE se mantiene dentro de sus funciones al criticar los requisitos de la Convención Única de 1961 de establecer organismos a nivel nacional encargados del cannabis medicinal, se excede en su mandato cuando cuestiona la utilidad médica de la sustancia.

También existen tensiones en relación con el uso tradicional y religioso del cannabis. Reconociendo los retos que supone erradicar el uso cultural y religiosamente arraigado del cannabis en muchas sociedades, la Convención Única incluyó una reserva transitoria que permitía a los signatarios abandonar dicho uso gradualmente en un plazo de 25 años desde la entrada en vigor de la Convención.<sup>22</sup> Dado que este plazo pasó discretamente en 1989, está claro que, a diferencia de los cambios políticos más formalizados mencionados anteriormente, muchos países, sobre todo en el Sur Global, están optando por “*hacerse de la vista gorda*” ante el cultivo y el consumo prohibidos por las convenciones.<sup>23</sup> Además, en el contexto de una mayor valoración de los derechos indígenas y religiosos, algunos países, como Jamaica, se encuentran en una posición cada vez más difícil respecto a la relación entre los instrumentos jurídicos

<sup>18</sup> Para una descripción de la flexibilidad dentro de los tratados sobre las drogas, véase D. Bewley-Taylor y M. Jelsma, The UN Drug Control Conventions: The Limits of Latitude, Series on Legislative Reform of Drug Policies, No. 18, marzo 2012. <https://www.tni.org/files/download/dlr18.pdf>; and D. R. Bewley-Taylor, (2012) International Drug Control: Consensus Fractured, Cambridge University Press.

<sup>19</sup> Véase [www.incb.org/incb/en/about.html](http://www.incb.org/incb/en/about.html) sobre la posición de la JIFE respecto a los *coffeeshops* neerlandeses y las políticas del cannabis más generalmente, y véase: Bewley-Taylor, D., Blickman, T., and 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 and Global Drug Policy Observatory, p.32-42. <https://www.tni.org/en/publication/the-rise-and-decline-of-cannabis-prohibition>

<sup>20</sup> Eastwood, N., Fox, E., y Rosmarín, A. y Eastwood, N. (2016) A quiet revolution: drug decriminalisation in practice across the globe, Release. [www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/A%20Quiet%20Revolution%20-%20Decriminalisation%20Across%20the%20Globe.pdf](http://www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/A%20Quiet%20Revolution%20-%20Decriminalisation%20Across%20the%20Globe.pdf)

<sup>21</sup> Murkin, G. (2015) Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation, Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-social-clubs-in-spain-legalisation-without-commercialisation>

<sup>22</sup> Article 49, Single Convention on Narcotic Drugs, 1961; La India, Nepal, Pakistan, y más tarde Bangladesh utilizarían esta excepción transicional respecto al cannabis.

<sup>23</sup> Véase por ejemplo la situación en Marruecos. D. Bewley-Taylor, T. Blickman y M. Jelsma (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform, Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory, p.12-13. También es interesante el caso de la India. Más allá del consumo de “*bhang*” (hojas de cannabis) permitido por la Convención Única, existe el cultivo y el consumo generalizado en muchas partes del país. Véase R. Bhattacharji (2015) View from the Ground: Heading for the Hills; Cannabis in Malana, Global Drug Policy Observatory. <http://gdpo.swan.ac.uk/?p=365> .

nacionales, las convenciones internacionales de control de drogas y otros tratados de la ONU sobre derechos humanos e indígenas.<sup>24</sup> Podría decirse que Jamaica ha tomado una “ruta jurídica torpe” hacia la reforma del cannabis, regulando legalmente el uso medicinal y religioso del cannabis, pero no el uso no medicinal en general “debido a la necesidad del gobierno de equilibrar la despenalización de la práctica generalizada de fumar marihuana [y]... la protección de los derechos... evitando al mismo tiempo la plena legalización para seguir cumpliendo con las convenciones internacionales sobre estupefacientes”.<sup>25</sup>

Mientras tanto, en el ámbito multilateral, las sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND por sus siglas en inglés), el órgano central de la ONU para la elaboración de políticas en materia de drogas, han visto cómo los Estados miembros, entre los que se encuentran Argentina, la República Checa, Ecuador y México, piden abiertamente una reevaluación de algunos aspectos del actual marco de los tratados.<sup>26</sup>

Las tensiones en torno al cannabis dentro del marco de los tratados han saltado a la palestra de forma más visible en las Américas, con la reciente aprobación de leyes que legalizan y regulan explícitamente el cannabis para usos no médicos y no científicos, una política que está expresamente prohibida por los tratados de drogas de la ONU. Las exitosas iniciativas electorales de 2012 en los Estados norteamericanos de Colorado y Washington para establecer mercados de cannabis legalmente gravados y regulados fueron seguidas por iniciativas en otros doce Estados hasta finales de 2020

(además, Vermont legalizó el cannabis no medicinal pero no permite actualmente su venta).

A nivel nacional, en diciembre de 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular legalmente el mercado del cannabis, con la aprobación de la Ley 19.172 que otorga al gobierno el control de la importación, la exportación, el cultivo, la producción y la venta de cannabis a través del recién creado Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA).<sup>27</sup> Esto fue seguido por la regulación legal del cannabis para uso no medicinal en Canadá en octubre de 2018, con provincias y territorios que operan varios grados de control gubernamental sobre los mercados minoristas individuales.<sup>28</sup> Se están desarrollando e implementando propuestas legislativas para la regulación del cannabis en México, Luxemburgo e Israel, entre otros, y es probable que más países sigan en un futuro próximo. Los Países Bajos, que durante tanto tiempo han tratado de cumplir con sus obligaciones derivadas del tratado tolerando la venta a través de los *coffeeshops*, pero manteniendo paradójicamente la prohibición de la producción y el suministro a los mismos, están explorando ahora un sistema formal de producción de cannabis no medicinal para su venta al por menor.<sup>29</sup>

Está claro que las tensiones en el régimen de tratados en torno al cannabis son antiguas y están creciendo. La comunidad internacional, incluida la burocracia de control de drogas de la ONU, es consciente de estas tensiones desde hace tiempo. De hecho, en un informe de 2008, *Making Drug Control Fit for Purpose*, el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) escribió que “el cannabis es el punto más vulnerable de todo el edificio multilateral. En la Convención Única, se supone que debe ser controlado con el mismo grado de severidad que la cocaína y los opiáceos. En la práctica, rara vez es así, y

<sup>24</sup> Por ejemplo, en un reporte de septiembre 2015 preparado como contribución al UNGASS de 2016, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que “Los pueblos indígenas tienen derecho a seguir sus prácticas tradicionales, culturales y religiosas. Cuando el uso de drogas forma parte de estas prácticas, el derecho de uso para esos fines estrechamente definidos debe protegerse en principio, con las limitaciones previstas en la legislación sobre derechos humanos”: United Nations High Commissioner for Human Rights (2015) Study on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights, UNGA A/HRC/30/65 . [www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/OHCHR/A\\_HRC\\_30\\_65\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/OHCHR/A_HRC_30_65_E.pdf)

<sup>25</sup> Miller, D.J. (2015) Jamaican Marijuana Reform, Rastas and Rights, OxHRH Blog 18/3/15. <https://ohrh.law.ox.ac.uk/jamaican-marijuana-reform-rastas-and-rights/>

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, International Drug Policy Consortium (2015) The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its Special Segment on Preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem: Report of Proceedings. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/cnd-proceedings-report-2015.pdf>.

<sup>27</sup> Para una descripción de la ley uruguaya de regulación del cannabis, incluyendo su aprobación, contenido, objetivos y desafíos, véase Walsh, J., y Ramsey, G. (2016) Cannabis Regulation in Uruguay: Major Innovatives, Major Challenges, Brookings. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>

<sup>28</sup> Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis Regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. <https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/>

<sup>29</sup> Gobierno de los Países Bajos (Sin fecha) Controlled cannabis supply chain experiment. <https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>

*muchos países vacilan en el grado de control que ejercen sobre el cannabis*”.<sup>30</sup>

Desde entonces, las “*deserciones suaves*” con respecto a la política del cannabis han dado paso a violaciones directas de la prohibición dictada por las convenciones sobre el cannabis para fines no medicinales o no científicos. A medida que parece probable que más jurisdicciones promulguen reformas para legalizar y regular el cannabis, estas tensiones de los tratados se han convertido en el tema tabú de los principales foros de alto nivel, incluida la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) sobre drogas de 2016, obviamente presente, pero deliberadamente ignorado en el discurso oficial (aunque no en los debates informales). Los cinco años de disputas políticas sobre la decisión de retirar el cannabis de la lista IV, un cambio simbólicamente importante pero en términos prácticos obvio y relativamente modesto, muestran lo problemático que sigue siendo el tema. Los distintos países y organismos internacionales tienen diferentes razones para tratar de evitar abordar directamente la cuestión de qué hacer con estas tensiones. Pero los tipos de incumplimiento de los tratados que podían parecer meramente hipotéticos hace sólo unos años son ya una realidad hoy en día, y no desaparecerán sin más. Incluso la JIFE ha hecho recientemente un llamamiento a “*reflexionar sobre posibles acuerdos, instrumentos y formas de cooperación alternativos y adicionales para responder a la naturaleza y magnitud cambiantes del problema mundial de las drogas*”.<sup>31</sup> Los gobiernos y el sistema de la ONU deberían considerar seriamente las opciones para gestionar estos cambios políticos de forma que puedan contribuir a modernizar el propio régimen de los tratados de drogas, y reforzar así los pilares de la ONU en materia de derechos humanos, desarrollo, paz y seguridad, y el Estado de derecho.

## Opciones para el cambio

De este modo, se ha planteado un dilema en el ámbito de la política internacional sobre drogas. No cabe duda de que la reciente evolución de las políticas relativas a la regulación del cannabis ha ido más allá de la latitud legal de los tratados. Sin embargo, iniciar un procedimiento formal para revisar o modificar el marco actual de los tratados desencadenaría inmediatamente una avalancha de fricciones políticas con algunos de los países más poderosos del mundo. De hecho, aunque muchos gobiernos sigan pregonando el supuesto consenso global en materia de política de drogas, los funcionarios son bastante conscientes de las importantes y crecientes diferencias políticas entre los Estados miembros de los tratados de drogas; en la medida en que alguna vez existió un verdadero consenso global, ahora está fracturado, y no hay un nuevo consenso que ocupe su lugar.

En estas condiciones, no es difícil entender por qué muchos países prefieren evitar o retrasar la confrontación de las cuestiones de los tratados que plantea la regulación del cannabis. De hecho, estas preocupaciones explican en gran medida la atracción que ejerce la idea jurídicamente falaz pero políticamente potente de que los tratados sobre drogas, tal y como están, son lo suficientemente flexibles como para dar cabida a la regulación de los mercados de cannabis para uso no medicinal.

Los diferentes países tienen diferentes razones para encontrar atractiva la noción de flexibilidad de los tratados. Durante las negociaciones del Documento Final de la UNGASS celebradas en Viena en marzo de 2016, las diferentes corrientes de apoyo a la idea de flexibilidad convergieron en torno a un lenguaje que declaraba que los nuevos retos “*deberían abordarse de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, que permiten suficiente flexibilidad a los Estados partes para diseñar y aplicar políticas nacionales en materia de drogas de acuerdo con sus*

<sup>30</sup> 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](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf)

<sup>31</sup> INCB (2021) Celebrating 60 Years of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 and 50 Years of the Convention on Psychotropic Substances of 1971. [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2020/Supplement/00\\_AR2020\\_supp\\_full\\_document.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2020/Supplement/00_AR2020_supp_full_document.pdf)

*prioridades y necesidades...*” (Énfasis añadido).<sup>32</sup> El mismo lenguaje pudo servir para propósitos diferentes, incluso contradictorios.

La expresión “*suficiente flexibilidad*” tiene su origen en la posición común de la Unión Europea (UE) sobre la UNGASS, donde iba acompañada del compromiso de la UE de “*mantener un compromiso firme e inequívoco con las convenciones de la ONU*”. Para la UE, pues, la flexibilidad se aplica a políticas como la reducción de daños, la despenalización de la posesión y el cultivo de cannabis para uso personal y las alternativas al encarcelamiento, pero no a la regulación del cannabis, que la UE ha considerado que queda fuera del ámbito de las opciones políticas permitidas por los tratados.

Sin embargo, para los gobiernos a los que les resulte políticamente conveniente mantener que la regulación del cannabis encaja dentro de los límites de las convenciones, podría interpretarse que “*la suficiente flexibilidad*” abarca la regulación del cannabis. Durante las negociaciones, este párrafo también recibió el apoyo de países situados en el otro extremo del espectro político, como Rusia y China. A fin de cuentas, argumentaron, la Convención Única también dice que “*no se impedirá, ni se considerará que se ha impedido, que una Parte adopte medidas de control más estrictas o severas que las previstas en la presente Convención*” (artículo 39); por lo tanto, los tratados ofrecen a los países “*suficiente flexibilidad*” para continuar con el tratamiento forzado o la pena de muerte. Los intentos de frenar esa línea de argumentación sólo lograron una vaga referencia en el párrafo a que las políticas nacionales deben ser coherentes con el “*derecho internacional aplicable*”.<sup>33</sup>

Para países como Jamaica o los Países Bajos, las implicaciones del término son muy diferentes. En esos casos, en los que el principio de regulación legal goza de un amplio apoyo político, el hecho de que la regulación contravenga las obligaciones de los tratados internacionales se considera un impedimento para su aplicación. Por lo tanto, estar de acuerdo con el lenguaje sobre la “*suficiente*

*flexibilidad*” equivale a adoptar una postura política en contra de la regulación del cannabis, ya que, respecto al derecho internacional, se basa en el entendimiento (un entendimiento exacto, y compartido por la JIFE) de que las convenciones sobre drogas de la ONU desautorizan expresamente la regulación legal.

Para que no haya dudas sobre las opiniones de la JIFE, el presidente de la JIFE, Werner Sipp, abordó directamente la cuestión de la flexibilidad en su discurso de apertura en la sesión de marzo de 2016 de la CND, mientras se negociaba el documento de la UNGASS. Algunos defensores de las nuevas leyes que permiten el uso no médico del cannabis, dijo, “*...pretenden que la flexibilidad de las convenciones permite tales regulaciones. De hecho, el debate sobre la flexibilidad está en el centro del debate general sobre la futura política de drogas porque se refiere a las posibilidades y a las limitaciones de las convenciones. Sin duda, existe flexibilidad en las convenciones, pero no en todos y cada uno de los aspectos*”. Por ejemplo, explicó Sipp, “*no hay ninguna obligación derivada de las convenciones de encarcelar a los consumidores de drogas que hayan cometido delitos menores*”, y éstas “*prevén flexibilidad en la determinación de las sanciones adecuadas*”. Sin embargo, “**no existe flexibilidad** en las convenciones para permitir y regular cualquier tipo de uso no medicinal” (énfasis en el original).<sup>34</sup>

Los negociadores del documento de la UNGASS, al optar por un lenguaje con significados tan diferentes e incluso contradictorios para distintos grupos de países, consiguieron lo que la mayoría de los países quería: evitar que se abriera un debate sobre la idoneidad de los propios tratados.

Sin embargo, que un hecho que el acelerado proceso de reformas nacionales ya ha llevado las políticas de cannabis más allá de los límites de lo que las convenciones pueden acomodar legalmente. Para avanzar en el debate, la siguiente discusión pretende iluminar las opciones disponibles para que los países garanticen que sus

<sup>32</sup> United Nations Economic and Social Council (2016) E/CN.7/2016/L.12/Rev.1, 22 de marzo 2016. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/ecn.72016l.12.rev.\\_1.draft\\_outcome\\_document.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/ecn.72016l.12.rev._1.draft_outcome_document.pdf)

<sup>33</sup> véase nota anterior

<sup>34</sup> Declaración del Sr. Werner Sipp, President, International Narcotics Control Board (INCB), Fifty-ninth session of the Commission on Narcotic Drugs, 14 de marzo 2016, [http://www.incb.org/incb/en/news/speeches/2016/ungass\\_cnd.html](http://www.incb.org/incb/en/news/speeches/2016/ungass_cnd.html).

nuevas leyes y políticas nacionales sobre el cannabis estén en consonancia con sus obligaciones internacionales, modernizando así el sistema mundial de control de drogas de forma coherente con el derecho internacional y los objetivos generales del sistema de las Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta las tensiones políticas evidentes durante el proceso de la UNGASS de 2016, es importante destacar que la reforma de los tratados no requiere necesariamente la negociación de un nuevo consenso global. Por lo tanto, este debate distingue cuatro categorías de reformas, reconociendo que las diferentes opciones a menudo se superponen y no son necesariamente mutuamente excluyentes:

- I Reforma de los tratados que aplica a todos los Estados signatarios y requiere la aprobación por consenso;
- II Reforma de los tratados que aplica a todos los Estados signatarios y requiere la aprobación de la mayoría;
- III Reforma de los tratados que aplica a un grupo selectivo de Estados; y
- IV Reforma de los tratados que aplica a un solo Estado.

### I Reforma de los tratados que aplica a todos los Estados signatarios y requiere la aprobación por consenso

#### Enmienda del Tratado

Cualquier Estado parte puede notificar al Secretario General de la ONU una propuesta de enmienda, incluyendo los motivos de la misma. A continuación, el Secretario General comunica la propuesta de enmienda y sus motivos a los Estados parte y al Consejo Económico y Social (ECOSOC por sus siglas en inglés), que puede decidir

- Convocar una Conferencia de todas las Partes (*“Conference of all the Parties”*, COP por sus siglas en inglés) del tratado para examinar la enmienda;
- Preguntar a las Partes si aceptan la enmienda; o
- No tomar ninguna medida y esperar a ver si algún Estado parte presenta alguna objeción.

En caso de que ninguna Parte rechace la enmienda en un plazo de 18 meses (24 meses en el caso de la Convención de 1988), la enmienda se acepta automáticamente. En el caso de los Convenios de 1961 y 1971, la enmienda entra entonces inmediatamente en vigor para todas las Partes (es decir, ninguna objeción equivale a aceptación), mientras que en el caso de la Convención de 1988, la enmienda sólo entra en vigor para las Partes que *“depositen en poder del Secretario General un instrumento en el que manifiesten su consentimiento en quedar obligadas por dicha enmienda”* (es decir, se requiere una notificación explícita de aceptación).<sup>35</sup>

En caso de que los Estados parte registren objeciones a una propuesta de enmienda, el ECOSOC puede decidir:

- Seguir aprobando la enmienda (en cuyo caso no sería aplicable a los Estados objetores);
- Rechazarla (si se plantean múltiples objeciones que argumenten de forma convincente que dicha enmienda comprometería el objeto y propósito del tratado); o
- Convocar una COP para examinar la enmienda.

Además, el ECOSOC también puede someter las propuestas de enmienda a la consideración de la Asamblea General.<sup>36</sup> Asimismo, la Asamblea General tiene incluso la facultad de debatir y aprobar enmiendas a las convenciones de la ONU por mayoría simple.

<sup>35</sup> Las modificaciones de los tratados que se adopten mediante este procedimiento no se aplicarán a las partes que hayan registrado objeciones en el caso de los convenios de 1961 y 1971, ni a las que no hayan notificado su consentimiento explícito en el caso de la Convención de 1988. Convenio de 1961 (modificado), artículo 47; Convenio de 1971, artículo 30; Convenio de 1988, artículo 31.

<sup>36</sup> De acuerdo con el artículo 62, párrafo 3 de la Carta de la ONU

En teoría, las tres convenciones de control de drogas de la ONU podrían enmendarse utilizando estos procedimientos. Aunque muchos consideran que se trata de un escenario políticamente improbable en un futuro próximo, es importante recordar que la Convención Única de 1961 se enmendó con el Protocolo de 1972, después de que se convocara una COP y se acordaran cambios sustanciales en el tratado. En ese momento, el gobierno de EE.UU. argumentó que era *“el momento de que la comunidad internacional construyera sobre los cimientos de la Convención Única, ya que una década ha permitido tener una mejor perspectiva de sus puntos fuertes y débiles”*.<sup>37</sup> En particular, el margen de maniobra de la Convención Única de 1961 en lo que respecta a las alternativas al encarcelamiento, que ha sido el centro de muchos debates recientes, sólo existe gracias a una modificación del tratado acordada en el Protocolo de 1972.<sup>38</sup>

Para tener una perspectiva histórica, también es útil recordar que muchas decisiones en el proceso de negociación de los tratados de drogas se tomaron por mayoría. La falsa percepción de que el sistema de control de drogas de la ONU siempre se ha basado en el consenso total es una construcción más reciente, destinada a reforzar una imagen de acuerdo universal incluso cuando las tensiones se fueron haciendo cada vez más visibles. Además, en caso de que se aprueben las enmiendas a los tratados, los Estados pueden optar por no formar parte del acuerdo modificado. Como aclara la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT) de 1969: *“El acuerdo de enmienda no obliga a ningún Estado que ya sea parte en el tratado y que no llegue a ser parte en el acuerdo de enmienda”*. (Artículo 40.4). Por lo tanto, los Estados que no deseen quedar vinculados por el tratado enmendado pueden mantener las obligaciones anteriores.

La mayoría de los tratados modernos, como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC por sus siglas en inglés) de 2000, la Convención contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés) de 2003 y el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (FCTC por sus siglas en inglés) de 2003, llevan incorporado un mecanismo de COP que les obliga a someterse a revisiones periódicas y les permite evolucionar y modernizarse si es necesario. Sin embargo, el régimen internacional de tratados de control de drogas, cuyas raíces son anteriores a la ONU, carece de ese mecanismo de revisión periódica, lo que explica su carácter anticuado y su resistencia a la reforma. El reto de modernizar el régimen de control de drogas a través de un mecanismo de COP se complica aún más por el hecho de que el régimen consta de tres tratados distintos, de los cuales todos requerirían una enmienda. Un curso más racional de la evolución del sistema podría ser intentar resolver las incoherencias entre las Convenciones de 1961 y 1971 fusionándolas, junto con los controles de los precursores en virtud de la Convención de 1988, en una nueva Convención Única que incluyera:

- Un mecanismo estructurado de revisión periódica;
- Un procedimiento de clasificación mejorado, que logre un mejor equilibrio entre la disponibilidad de sustancias controladas para usos legítimos y la prevención del uso indebido;
- Un enfoque más tolerante y jurídicamente coherente de los usos sociales tradicionales, espirituales y no problemáticos; y
- La incorporación de los demás elementos del tratado de drogas de 1988 a los tratados posteriores que abordan la delincuencia organizada y la corrupción, con los que el tratado de drogas de 1988 ya está estrechamente alineado

Los debates sobre reformas más sustantivas de esta naturaleza aún no han ocurrido formalmente, aunque se han sugerido en el informe de la Organización de Estados Americanos de 2013 Escenarios para el problema de las drogas en las Américas.<sup>39</sup> También se han celebrado

<sup>37</sup> United Nations, Memorandum of the United States of America Respecting its Proposed Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, E/CONF.63/10, en: United Nations (1961) Conference to Consider Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 Geneva, 6–24 marzo 1972: Official Records, vol. 1, New York: UN, 1974, p.3–4.

<sup>38</sup> El artículo 36 de la Convención de 1961 enmendada dice "Las Partes podrán disponer, como alternativa a la condena o a la pena, o como complemento de la condena o de la pena, que los toxicómanos se sometan a medidas de tratamiento, educación, cuidados posteriores, rehabilitación y reinserción social." Véase: Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012) Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, *International Journal of Drug Policy* 23, p.72–81.

<sup>39</sup> OEA (2013) Scenarios for the Drug Problem in the Americas. [http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios\\_Report.PDF](http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF).

debates internos sobre la posibilidad de modernizar el marco de los tratados dentro del sistema de las Naciones Unidas, en el contexto de los debates interinstitucionales para preparar la revisión en 2019 de la estrategia decenal de las Naciones Unidas en materia de drogas de 2009.<sup>40</sup> Sin embargo, estas discusiones no salieron a la luz pública, ya que el debate de alto nivel, cada vez más polarizado, llevó a las agencias de la ONU a pecar de aversión al riesgo y a refugiarse, una vez más, en la relativa seguridad de la posición actual.

## II Reforma de los tratados que aplica a todos los Estados signatarios y requiere la aprobación de la mayoría

### Reclasificación/modificación

Como se ha señalado anteriormente, el cannabis entró por primera vez en el sistema internacional de control de drogas bajo la Sociedad de Naciones por dudosos motivos de procedimiento, y no fue sino hasta 2019 que su posición fue revisada formalmente por el Comité de Expertos de la OMS.<sup>41</sup> Sin embargo, como ya se ha comentado, las recientes decisiones de reclasificación no permitirían de ningún modo regular los mercados de cannabis no medicinal.

La Convención Única de 1961 permite que la OMS o cualquier Estado parte inicie, en cualquier momento, el proceso de modificación que podría reclasificar una droga específica o eliminarla de las convenciones. La OMS es el único organismo que tiene el mandato de hacer recomendaciones de clasificación, que posteriormente deben ser acordadas por la Comisión de Estupefacientes (CND por sus siglas en inglés) de la ONU. La modificación de las listas no requiere consenso; estas son las únicas decisiones que la CND toma por votación. Las nuevas sustancias se clasifican de forma rutinaria de esta manera, por lo que el sistema de tratados se modifica constantemente. En el caso del cannabis, clasificado en

la Convención Única, una decisión de reclasificación se tomaría por mayoría simple de sus “*miembros presentes y votantes*”.<sup>42</sup> El Delta-9-THC (la principal droga activa del cannabis, o dronabinol, como se conoce el extracto farmacéutico), está clasificado como “*sustancia psicotrópica*” en el Convenio de 1971, donde una decisión de reclasificación requiere una mayoría de dos tercios; de hecho, ya se ha recomendado varias veces la desclasificación del dronabinol.<sup>43</sup>

En el caso del cannabis, sin embargo, este proceso se complica aún más por el hecho de que (junto con la coca y el opio) también se menciona explícitamente en artículos específicos de las Convenciones de 1961 y 1988. Por lo tanto, la reclasificación o desclasificación del cannabis puede no ser suficiente para permitir mercados totalmente regulados en la línea de los cambios que se están promulgando actualmente en varias jurisdicciones. Lo más probable es que también se requiera algún tipo de enmienda, modificación o reserva a esos tratados.

## III Reforma de los tratados que aplica a un grupo selectivo de Estados

### Modificación de tratados “*Inter Se*”

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (VCLT por sus siglas en inglés) de 1969, que establece normas y directrices exhaustivas sobre cómo debe entenderse el derecho de los tratados, también permite la opción de modificar los tratados sólo entre determinadas partes, ofreciendo en este contexto una opción jurídica curiosa y poco explorada, a caballo entre la denuncia selectiva y la reserva colectiva (véase más adelante). Según el artículo 41 de la VCLT, “*Dos o más de las partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo para modificar el tratado entre ellas solas*”, siempre que “*no afecte al disfrute de los derechos*

<sup>40</sup> Jelsma, M. (2020) UN Common Position on drug policy - Consolidating system-wide coherence, IDPC and Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/un-common-position-briefing-paper.pdf>

<sup>41</sup> Danenberg, E., et al (2013) Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions, Drug and Alcohol Dependence 131.3, p.175-181. <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>.

<sup>42</sup> UNODC (2014) E/CN.7/2014/10, p.18.

[https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/57\\_Session\\_2014/CND-57-Session\\_Index.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/57_Session_2014/CND-57-Session_Index.html)

<sup>43</sup> Para más detalles sobre la clasificación, véase Hallam, C., Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2014) Scheduling in the international drug control system, Series on Legislative Reform of Drug Policies No. 25, Transnational Institute and IDPC. <http://idpc.net/publications/2014/06/scheduling-in-the-international-drug-control-system>

que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones” y no sea “incompatible con la realización efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto”.<sup>44</sup>

En principio, ambas condiciones podrían cumplirse, siempre que el “objeto y fin” de la Convención de 1961 se refleje en la apertura de su preámbulo: “Las partes, preocupadas por la salud y el bienestar de la humanidad [...]”. Como se comenta más adelante, en relación con la denuncia seguida de la readhesión, la formulación de una reserva que exima a una sustancia concreta de la obligación general del tratado de limitar las drogas exclusivamente a los fines médicos y científicos se menciona explícitamente en el Comentario a la Convención Única como una opción que podría ser admisible desde el punto de vista del procedimiento, incluso para el cannabis.<sup>45</sup> De hecho, la India tiene una reserva de este tipo para el *bhang*, (las hojas de la planta de cannabis en lugar de las inflorescencias) que tiene algunos usos religiosos y medicinales tradicionales. Dado que, en teoría, es permisible que se haga una reserva de este tipo, no hay razón para creer que una modificación *inter se* a la misma letra sería incompatible con la ejecución efectiva del objeto y propósito del tratado.

Una modificación de este tipo requeriría que el acuerdo incluyera un compromiso claro con las obligaciones del tratado original con respecto a los países que no son parte del acuerdo de modificación *inter se*, especialmente en lo que respecta a la prevención del comercio o de las fugas hacia jurisdicciones prohibicionistas. Todas las disposiciones de los tratados, incluidas las relativas al cannabis, seguirían en vigor frente a los Estados que son parte del tratado pero que no forman parte del acuerdo *inter se*. Con el tiempo, dicho acuerdo *inter se* podría convertirse en un marco de tratado alternativo al que podrían adherirse cada vez más países, evitando el

engorroso (si no imposible) proceso de aprobación por unanimidad de las enmiendas al régimen actual.<sup>46</sup>

En teoría, la modificación *inter se* podría ser utilizada por un grupo de países con ideas afines que deseen resolver los problemas de incumplimiento de los tratados derivados de las decisiones nacionales de regular legalmente el mercado del cannabis, como ya han hecho Uruguay, Canadá y México. Estos países podrían firmar un acuerdo con efecto sólo entre ellos, modificando o anulando las disposiciones de control del cannabis de las convenciones de la ONU. Esta también podría ser una opción interesante de explorar para proporcionar una base legal que justifique el comercio internacional entre jurisdicciones nacionales que permiten o toleran la existencia de un mercado legal de una sustancia en virtud de las disposiciones legales nacionales, pero cuyo comercio internacional no está permitido en virtud de las obligaciones actuales de los tratados de la ONU.

Los redactores del VCLT de 1969 consideraron la opción de la modificación *inter se* como un principio básico para el derecho internacional, y la cuestión se debatió ampliamente en la Comisión de Derecho Internacional en 1964: “La importancia del tema no necesita ser enfatizada; se trata de conciliar la necesidad de salvaguardar la estabilidad de los tratados con las exigencias del cambio pacífico”.<sup>47</sup> Desde el principio, el carácter evolutivo de los tratados se consideró fundamental para el sistema de la ONU, un sistema en el que todos los Estados miembros “se comprometen a respetar los acuerdos y tratados de los que son partes contratantes sin perjuicio del derecho de revisión”, según el delegado egipcio de entonces. Subrayó que, por lo tanto, era “igualmente importante garantizar que no se permita que obstáculos arbitrarios impidan el proceso de cambio. En el pasado hubo muchos casos en los que los

<sup>44</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 41.

<sup>45</sup> United Nations (1973), Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, p.476.

<sup>46</sup> Jelsma, M. (2016) UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy, *Journal of Drug Policy Analysis*. <http://www.degruyter.com/view/ijjdpaahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>.

<sup>47</sup> International Law Commission (ILC), Summary Record of the 745th Meeting: 15 de junio 1964, A/CN.4/SR.745, en: International Law Commission (1965) Yearbook of the International Law Commission: 1964, vol. 1, New York: UN, p.144, párrafo 49.

*Estados, con su obstinada negativa a considerar la modificación de un tratado, obligaron a otros a denunciarlo*”.<sup>48</sup>

Una destacada autoridad en derecho internacional de los tratados, Jan Klabbbers, describe la opción *inter se* como “*quizá la salida más elegante*”, pero también señala que, aunque la modificación *inter se* se basa en un antiguo principio del derecho internacional, “*es difícil encontrar ejemplos prácticos*”.<sup>49</sup> Parece que se trata de un territorio jurídico inexplorado. Sin embargo, se podría argumentar que las crecientes tensiones entre las tendencias de la política sobre el cannabis y el sistema de tratados de drogas congelados constituyen un claro ejemplo de las circunstancias para las que se diseñó esta opción excepcional y se consideró de crucial importancia. De hecho, aunque su uso ha sido poco frecuente, la opción *inter se* se ha entendido desde el inicio del sistema de la ONU como un medio para reforzar los regímenes de los tratados, no para socavarlos. Cuando los regímenes obsoletos son excepcionalmente resistentes a la reforma y, por tanto, susceptibles de volverse frágiles y anticuados, una opción como la modificación *inter se* podría en realidad reforzar el régimen al demostrar que es capaz de modernizarse.

#### IV Reforma de los tratados que aplica a un solo Estado

##### a. Retirada de los tratados

A la luz del carácter obsoleto de los tratados de control de drogas y de los obstáculos políticos y de procedimiento aparentemente insuperables para su modernización, a menudo se plantea la cuestión de por qué los países no se retiran simplemente del régimen de tratados de control de drogas de la ONU. Existe la opción de que cualquier Estado miembro signatario se retire de los tratados mediante el proceso de denuncia; la salida de los tratados “*resolvería*” técnicamente los problemas de infracción o incumplimiento desde una perspectiva jurídica.

Sin embargo, como se ha mencionado, una razón clave por la que los Estados reformistas quieren seguir formando parte de los tratados de control de drogas de la ONU es que también regulan el comercio mundial de drogas con fines médicos legales, incluidas las sustancias de la lista de medicamentos esenciales de la OMS. El acceso inadecuado a los medicamentos controlados ya es un problema grave en muchos países del Sur Global, y retirarse del sistema mundial de estimaciones y requisitos administrado por la JIFE, que funciona en el marco de las convenciones de control de drogas de la ONU, podría agravar aún más la situación.

En el caso de los países que reciben ayuda al desarrollo o se benefician de acuerdos comerciales preferenciales, la denuncia también podría desencadenar sanciones económicas. Ser Estado parte de las tres convenciones de control de drogas es una condición en una serie de acuerdos comerciales preferenciales, o para la adhesión a la Unión Europea. Aunque ahora es más probable que se muestre indulgente con las reformas del cannabis en otros lugares debido a los cambios que se están produciendo dentro de las fronteras estadounidenses, el gobierno estadounidense sigue manteniendo el mecanismo de certificación disciplinaria, y la retirada total de los tratados de control de drogas conduciría casi con toda seguridad a la descertificación y a las sanciones. Por tanto, la denuncia puede tener graves implicaciones políticas y económicas, especialmente para los países menos poderosos y más pobres. Incluso para los países menos vulnerables desde el punto de vista económico, la simple retirada de los tratados de drogas podría conllevar costos de reputación en los principales foros internacionales.

##### b. Denuncia selectiva

La VCLT de 1969 estipula que un “*error*” histórico (artículo 48) o un “*cambio fundamental de circunstancias*” (rebus sic stantibus, artículo 62) son razones válidas para que un Estado miembro

<sup>48</sup> véase nota anterior, párrafo 53

<sup>49</sup> Klabbbers, J. (2006) Treaties, Amendment and Revision, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, pp.1084-1089 <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1483>

revoque su adhesión a un tratado.<sup>50</sup> Sin embargo, el recurso a la doctrina rebus sic stantibus y la opción de “denuncia selectiva” son rarezas en el derecho internacional. El informe de la Comisión Global del Cannabis de la Fundación Beckley concluyó en 2008 que “tomar este camino podría ser menos defendible desde el punto de vista jurídico que la denuncia y la readhesión con reservas” (véase más adelante), que tendría el mismo resultado final.<sup>51</sup> Y para un grupo de países, la opción de un acuerdo inter se parece ser la salida más elegante, con un efecto similar.

### c. Denuncia seguida de re-adhesión con reserva

En el momento de firmar, adherirse o ratificar un tratado, los Estados tienen la opción de formular reservas sobre disposiciones específicas, como de hecho hicieron muchos países en el caso de los tres tratados de control de drogas.<sup>52</sup> Las reservas u otras “declaraciones interpretativas” formales tienen por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de determinadas disposiciones de un tratado para el Estado que formula la reserva.

Según el procedimiento de denuncia del tratado seguido de la readhesión con reserva, un país puede retirarse totalmente del tratado con la intención de volver a adherirse con reservas específicas. En el caso de la Convención de 1961, si un tercio o más de los Estados parte se oponen, el país no podrá volver a adherirse.<sup>53</sup> La denuncia y la readhesión con reserva se reconoce como un procedimiento legítimo, aunque su práctica se ha limitado a casos excepcionales.<sup>54</sup>

En el caso de los tratados de drogas, existe un precedente reciente: en 2011, Bolivia notificó al Secretario General de la ONU que había decidido salir de la Convención Única, con efecto en enero de 2012, con la intención de volver a adherirse con reservas en lo que respecta a la coca. La JIFE condenó la medida y 15 países, entre ellos todos los miembros del G8 (ahora G7), presentaron objeciones formales. Sin embargo, el número de objeciones fue muy inferior a las 62 (un tercio de todos los Estados parte de la Convención) que se necesitaban para impedir que Bolivia volviera a adherirse. A principios de 2013, se aceptó formalmente la readhesión de Bolivia al tratado, con reservas que mantenían el derecho a permitir la masticación tradicional de la hoja de coca, el uso de la hoja de coca en su Estado natural y el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en su territorio en la medida necesaria para estos fines lícitos. (Bolivia había intentado inicialmente modificar los tratados, pero fue bloqueado por un pequeño número de objeciones). El procedimiento resolvió así con éxito las tensiones legales, al menos para Bolivia, entre la obligación de la Convención Única de 1961 de abolir el cultivo de coca indígena, frente a las obligaciones de Bolivia de protegerlo en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y su Constitución nacional.

Por lo tanto, una reserva por la que un Estado se exima de aplicar las obligaciones de la Convención para el cannabis podría intentarse siguiendo el mismo procedimiento del tratado, pero hay que tener en cuenta las diferencias. La principal cuestión jurídica está relacionada con el artículo 19 de la VCLT, que exige que una reserva no sea “incompatible con el objeto y el fin del tratado”. Como ya se ha comentado, los objetivos generales de la Convención Única se expresan en el párrafo inicial del preámbulo en relación con la preocupación por “la salud y el bienestar de la humanidad”, facilitada por la obligación general del tratado de limitar las drogas controladas “exclusivamente a los fines médicos y científicos”. La formulación de una reserva que exima a una sustancia concreta de la obligación general del tratado de limitar las drogas exclusivamente a los fines médicos y científicos se menciona explícitamente en el Comentario a la Convención Única como una opción que podría

<sup>50</sup> Según un comentario, “[S]i la situación fundamental en la que se basan las disposiciones del tratado se modifica de tal manera que el cumplimiento continuado del tratado no cumplirá el objetivo que se pretendía originalmente, el cumplimiento de esas obligaciones puede ser excusado”. Véase Leinwand, M. (1971) The International Law of Treaties and United States Legalization of Marijuana, *Columbia Journal of Transnational Law* 10, p.413-441.

<sup>51</sup> Room, R. et al (2008) Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate, Global Cannabis Commission, The Beckley Foundation, p.155.

<sup>52</sup> Se pueden hallar reservas en la base de datos de los tratados de la ONU <https://treaties.un.org/>.

<sup>53</sup> La Convención de 1988 no contiene normas específicas para las reservas, por lo que se rige por las normas generales establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, concretamente los artículos 19 a 23, que no establecen un umbral de objeciones. Por lo general, esto significa que las reservas se aceptan sin que tengan ningún efecto para los Estados parte que formulan objeciones.

<sup>54</sup> Helfer, L.R. (2006) Not fully committed? Reservations, risk and treaty design, *Yale Journal of International Law* 31.

permitirse desde el punto de vista del procedimiento, tanto para la hoja de coca como para el cannabis.<sup>55</sup> Aunque la ausencia de un texto de advertencia que lo acompañe parece implicar que la exención de las obligaciones generales mediante una reserva de una sustancia específica no constituiría en sí misma un conflicto con el objeto y el propósito del tratado en su conjunto, éste sería sin duda un importante debate jurídico que habría que mantener en el contexto de la elaboración de las reservas. Las mismas cuestiones se plantearían con un acuerdo *inter se* (véase **más arriba**), que se acerca a una forma de “*reserva colectiva*”.

### Aplicación de la regulación del cannabis en situaciones de incumplimiento de los tratados

Las opciones de reforma de los tratados descritas anteriormente, con sus distintas consideraciones políticas y de procedimiento, suponen la decisión de al menos un Estado de modificar de forma proactiva su relación con los tratados vigentes en lo que respecta al cannabis. Los Estados podrían optar por eludir las cuestiones relativas a los tratados que se plantean en el contexto de sus reformas en materia de cannabis, o afirmar que los cambios que se están produciendo en sus países son admisibles en virtud de los tratados en su Estado actual, negando por tanto que deban o necesiten considerarse opciones de reforma de los tratados de cualquier tipo. Otra opción, la de reconocer el hecho del incumplimiento temporal y trabajar para un eventual reajuste de la legislación nacional y las obligaciones del tratado, abriría la puerta a la búsqueda deliberada de algún conjunto de opciones de reforma del tratado. Estas dos opciones adicionales se analizan a continuación.

### Evitar o negar los problemas de incumplimiento

Los dos primeros Estados que procedieron a desarrollar y poner en marcha mercados formales de cannabis no medicinal fueron EE.UU. y Uruguay. Sus situaciones son muy diferentes y han proporcionado comentarios contrastados sobre las implicaciones de sus decisiones, a pesar de que ambos argumentan que los cambios de política dentro de sus fronteras no los ponen en incumplimiento de las convenciones de control de drogas de la ONU.

Uruguay ha argumentado que su política está totalmente en línea con los objetivos originales que los tratados de control de drogas enfatizaron pero que posteriormente no han conseguido, es decir la protección de la salud y el bienestar de la humanidad. Las autoridades uruguayas han argumentado específicamente que la creación de un mercado regulado para el consumo de cannabis por parte de los adultos está impulsada por imperativos de salud y seguridad y, por tanto, es una cuestión de derechos humanos. Como tal, los funcionarios señalan las obligaciones más amplias de la ONU en materia de derechos humanos que deben ser respetadas, apelando específicamente a la precedencia de los principios de derechos humanos sobre las obligaciones de control de drogas. Al ser el primer país lo suficientemente valiente como para dar el paso de regular el cannabis para todos los usos, es enormemente significativo que Uruguay haya explicado su reforma haciendo referencia a sus obligaciones generales de derechos humanos en virtud del derecho internacional.<sup>56</sup> Además, aunque es reacio a reconocer que su modelo de regulación del cannabis representa un incumplimiento de los tratados sobre drogas, Uruguay ha señalado que crea tensiones legales dentro del sistema de tratados que pueden requerir una revisión y modernización. En

<sup>56</sup> En 2015, Uruguay copatrocinó una resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en la que se pedía al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNHCR por sus siglas en inglés) que preparara un informe “sobre el impacto del problema mundial de las drogas en el disfrute de los derechos humanos.” La contribución de Uruguay a los preparativos del UNHCR expuso la postura del país respecto a la primacía de los derechos humanos: “Reafirmamos la importancia de garantizar el sistema de derechos humanos, subrayando que los derechos humanos son universales, intrínsecos, interdependientes e inalienables, y que es obligación de los Estados garantizar su prioridad sobre otros acuerdos internacionales, haciendo hincapié en las convenciones internacionales de control de drogas.” Véase: Junta Nacional de Drogas (2015) Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights. <http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf>.

<sup>55</sup> United Nations (1973), Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, p.476.

la sesión de la CND de 2013, por ejemplo, Diego Cánepa, jefe de la delegación uruguaya, declaró: *“Hoy más que nunca necesitamos el liderazgo y la valentía para discutir si es necesaria una revisión y modernización de los instrumentos internacionales adoptados en los últimos cincuenta años.”*<sup>57</sup>

Los funcionarios estadounidenses, por su parte, han argumentado que, dado que el cultivo, el comercio y la posesión de cannabis que ocurren en varios estados de EE.UU. siguen siendo delitos penales en virtud de la legislación federal estadounidense, el Gobierno Federal, como Estado parte de las convenciones, no está incumpliendo. Esto es así a pesar de la decisión del Gobierno Federal de dar cabida a los desarrollos a nivel estatal, siempre que procedan dentro de ciertos parámetros.<sup>58</sup> Un discurso estadounidense de 2015, promovido por el embajador William Brownfield (Subsecretario de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley), sostiene que el marco de los tratados existentes posee suficiente flexibilidad para permitir mercados de cannabis regulados.<sup>59</sup> Este argumento se ve afectado por cualquier interpretación razonable de los tratados y sus obligaciones abiertamente prohibicionistas, y parece reflejar la conveniencia política más que un razonamiento jurídico convincente.<sup>60</sup> Se puede argumentar que el principal objetivo del argumento de flexibilidad del embajador Brownfield es *“evitar que las claras violaciones de los tratados de las iniciativas de legalización del cannabis a nivel estatal provoquen un debate internacional abierto sobre la reforma de los tratados”*.<sup>61</sup> Sin embargo, ese debate es ahora inevitable, sobre todo porque la JIFE ha declarado claramente que tanto el modelo de regulación

del cannabis uruguayo como el estadounidense no cumplen con los tratados, y el propio Brownfield ha reconocido la autoridad de la JIFE para determinar si los Estados partes cumplen o no con los tratados.<sup>62</sup> Es probable que las cuestiones relativas al cumplimiento de los tratados por parte de EE.UU. salgan a la luz si, como parece probable, las reformas federales estadounidenses avanzan hacia la desclasificación y despenalización del cannabis no medicinal a nivel nacional, proporcionando una plataforma clara (mucho más allá de la aceptación táctica que existe actualmente) para la legalización a nivel estatal.

También se ha argumentado (aunque no por parte de ningún Estado parte) que la regulación legal es posible dentro de los límites de los tratados interpretando la expresión de *“fines científicos”* de las convenciones para incluir la experimentación con opciones reguladoras alternativas, siempre y cuando se investiguen. Sin embargo, esto malinterpreta el significado de *“fines científicos”* dentro de los tratados, ya que confunde los usos que pueden darse a las sustancias con la base científica o de pruebas para los desarrollos de las políticas. También saca la frase de su contexto, tanto dentro del artículo en cuestión como en el tratado en su conjunto, en contra de las normas básicas de interpretación de la Convención de Viena.<sup>63</sup>

---

### Proceder en *“incumplimiento de principio”* o *“respetuoso”*

---

En lugar de intentar argumentar por qué la regulación legal del cannabis no constituiría un problema de cumplimiento de las Convenciones de 1961 y 1988, los Estados que deseen proceder a la regulación legal podrían, en cambio, reconocer abiertamente que hacerlo supondría un incumplimiento. Es fundamental que

<sup>57</sup> Commission on Narcotic Drugs (2013) Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay, 56° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Prosecretario de la Presidencia del Uruguay.

<sup>58</sup> Véase memo del Fiscal General de EE.UU. James M. Cole, agosto 2013, <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>.

<sup>59</sup> Barrett, D. et al (2015) Fatal Attraction: Brownfield's Flexibility Doctrine and Global Drug Policy Reform, *The Huffington Post*, 11 noviembre. [http://www.huffingtonpost.co.uk/damon-barett/drug-policy-reform\\_b\\_6158144.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/damon-barett/drug-policy-reform_b_6158144.html).

<sup>60</sup> Para una discusión más detallada de la posición de EE.UU. que establece que los tratados son lo suficientemente flexibles como para contemplar la regulación legal del cannabis, véase Bennett, W., Walsh, J. (2014) Marijuana Legalization is an Opportunity to Modernize International Drug Treaties, Brookings and WOLA, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/10/15-marijuana-legalization-modernize-drug-treaties-bennett-walsh/cepmjlegalizationv4.pdf>.

<sup>61</sup> Véase Jelsma, M. (2015) UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN-System-Wide Coherence on Drug Policy, *Journal of Drug Policy Analysis*, <http://www.degruyter.com/view/jjdp.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>.

<sup>62</sup> Brownfield, W. (2016) Trends in Global Drug Policy: Roundtable with William R. Brownfield, U.S. Assistant Secretary of State, US Department of State 8 March. <https://2009-2017-fpc.state.gov/254116.htm>

<sup>63</sup> Véase, por ejemplo, All Party Parliamentary Group for Drug Policy Reform (2015) Guidance on Drug Policy: Interpreting the UN Drug Conventions. [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/APPG\\_for\\_Drug\\_Policy\\_Reform/Guidance\\_print\\_copy.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/APPG_for_Drug_Policy_Reform/Guidance_print_copy.pdf); véase también Collins, J., Development First: Multilateralism in the Post-'War on Drugs' Era, and Thouri, F., Re-examining the 'Medical and Scientific' Basis for Interpreting the Drug Treaties: Does the 'Regime' Have Any Clothes, en: LSE Expert Group (2016) After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, London School of Economics, p.9-29. <https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/after-drugs>

esta opción requiera que el Estado exponga sus razones para la reforma de la política nacional, cómo afecta esto al cumplimiento y, en particular, por qué es necesario para la realización de otros compromisos legales y políticos internacionales. Además, esta situación de incumplimiento debe considerarse y presentarse como temporal, con el objetivo de garantizar la realineación de las nuevas leyes y prácticas nacionales del país con sus obligaciones derivadas de los tratados como parte de la iniciativa de reforma. Paralelamente, el Estado debería solicitar la celebración de debates multilaterales para resolver la situación, por ejemplo mediante el apoyo a un grupo consultivo de expertos sobre la reforma de los convenios,<sup>64</sup> y el apoyo a una posterior Conferencia de las Partes (COP). En la espera de que se produzcan esos acontecimientos, el Estado seguiría cumpliendo sus compromisos restantes en virtud de los tratados, informaría como de costumbre a la JIFE e informaría a la CND de los resultados de sus políticas.

Este enfoque parece haber sido adoptado por Canadá. De los países que ya se han movilizado para regular el cannabis no medicinal, Canadá es el primero en hacer un claro reconocimiento formal de que está “*en contra de ciertas obligaciones relacionadas con el cannabis bajo las convenciones de drogas de la ONU*”.<sup>65</sup> Esto parece preferible a eludir la cuestión (Uruguay) o recurrir a dudosos argumentos jurídicos (EE.UU.).

Consciente del escrutinio internacional y de su papel de liderazgo en esta cuestión entre los países orientados a la reforma, Canadá ha asumido un estatus que podría describirse como de principios, o de incumplimiento respetuoso.<sup>66</sup> Canadá ha reconocido su incumplimiento, pero también ha defendido una reforma basada en los principios de la Carta de la ONU, la salud y el bienestar de sus ciudadanos, además de entablar un diálogo con la JIFE y tratar

de resolver de forma proactiva las evidentes tensiones entre sus compromisos nacionales con los tratados. Canadá también se ha mostrado abierto y activo en el diálogo en los principales foros internacionales, como la UNGASS de 2016 y la Comisión de Estupefacientes anual, así como en los debates informales con Estados de ideas afines que exploran o aplican reformas del cannabis.<sup>67</sup>

Está claro que el incumplimiento abierto de las obligaciones legales internacionales no es deseable, pero todas las opciones de reforma expuestas en este capítulo están impulsadas por la necesidad. El problema no es que los países opten por enfoques normativos. Más bien, las disposiciones anticuadas e inviables de los tratados son el problema que da lugar a la necesidad de un periodo temporal y transitorio de incumplimiento de principios. En este contexto, el reconocimiento de que un Estado ya no puede cumplir plenamente con las obligaciones de las convenciones relativas al cannabis no tiene por qué considerarse un incumplimiento al Estado de Derecho. Al contrario, confirma que los compromisos de los tratados son importantes. De hecho, el incumplimiento de los tratados a medida que cambian las leyes y las prácticas nacionales es una característica bastante común de la evolución y la modernización del régimen.<sup>68</sup> Descartar las preocupaciones sobre el incumplimiento recurriendo a dudosas justificaciones legales es mucho más una expresión de poco respeto por el derecho internacional. Muchos gobiernos que reforman sus leyes sobre el cannabis lo hacen por motivos de salud, desarrollo, derechos humanos, seguridad u otros, y por la preocupación por los compromisos legales internacionales adquiridos en estas áreas, cuya realización se ha visto afectada negativamente por la aplicación de las convenciones sobre drogas. Como ha argumentado la Comisión Global de Políticas de Drogas:

<sup>64</sup> Véase Transnational Institute (2015) UNGASS 2016: Background memo on the proposal to establish an expert advisory group. [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transnational\\_Institute/Background\\_memo\\_November\\_UNGASS\\_2016\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_final.pdf).

<sup>65</sup> Senate of Canada (2018) The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade Evidence. <https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-e>

<sup>66</sup> Global Commission on Drugs (2018) Regulation: The Responsible Control of Drugs. [https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018\\_Regulation\\_Report\\_WEB-FINAL.pdf](https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf) (English)

<sup>67</sup> Véase Gobierno de Canadá (2016) Plenary statement for the Honourable Jane Philpott Minister of Health-UNGASS on the world drug problem. <https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2016/04/plenary-statement-for-the-honourable-jane-philpott-minister-of-health-ungass-on-the-world-drug-problem.html>

<sup>68</sup> Cogan, J.K. (2006) Noncompliance and the International Rule of Law, *Yale Journal of International Law* 31, p.189-210.

*“Las deserciones unilaterales de los tratados de drogas son indeseables desde la perspectiva de las relaciones internacionales y de un sistema construido sobre el consenso. Sin embargo, la integridad de ese mismo sistema no se ve favorecida a largo plazo por la adhesión dogmática a un marco normativo anticuado y disfuncional. La evolución de los sistemas jurídicos para adaptarse a las circunstancias cambiantes es fundamental para su supervivencia y utilidad, y los experimentos normativos que están llevando a cabo varios Estados están actuando como catalizadores de este proceso. De hecho, el respeto al Estado de Derecho exige cuestionar aquellas leyes que están generando daños o que son ineficaces”.*<sup>69</sup>

Además, lo que podemos ver ahora es que no es el caso de que los Estados se enfrenten a una condena significativa de la comunidad internacional por las reformas del cannabis, que son una práctica cada vez más común en todo el mundo. Optar por la reforma y reconocer el incumplimiento puede ayudar a preparar el terreno para las opciones de reforma de los tratados que pueden aplicarse de forma colectiva entre los Estados afines, como la opción *inter se*.

---

### Debate y recomendaciones

---

Cada vez son más los Estados que reconocen los poderosos argumentos para cuestionar el modelo de prohibición impuesto por los tratados para el control del cannabis. Por una serie de razones, múltiples formas de deserción suave, incumplimiento, despenalización y regulación *de facto* han persistido en los países en los que el uso tradicional está muy extendido, y desde entonces han florecido en todo el mundo hasta casi todas las naciones o territorios en los que el cannabis se ha popularizado en el último medio siglo.

Décadas de dudas, deserciones blandas, hipocresía legal y experimentación política han llegado a un punto en el que la regulación legal *de jure* (en la ley, en contraposición a la *de facto* - en la práctica) de todo el mercado del cannabis está ganando aceptación política, incluso si viola ciertos elementos obsoletos de las convenciones de la ONU. Es probable que las tensiones sigan aumentando entre los países que persiguen enfoques reguladores y los que están firmemente a favor de defender el *statu quo*, así como el sistema de control de drogas de la ONU y sus agencias especializadas.

En el desordenado conflicto de las limitaciones políticas y de procedimiento de las reformas de los tratados frente al movimiento hacia un régimen global de control de drogas modernizado, el sistema puede atravesar un nuevo período de interpretaciones jurídicamente dudosas y justificaciones cuestionables para un número creciente de reformas nacionales y subnacionales. Es poco probable que la situación cambie hasta que se alcance un punto de inflexión y un grupo de países con ideas afines esté dispuesto a comprometerse con el reto de conciliar las múltiples y crecientes incoherencias y disputas jurídicas.

La inevitabilidad de reformas adicionales del cannabis parece ser la cuestión que abrirá el debate en torno al sistema de tratados de control de drogas de la ONU, y es probable que tarde o temprano aparezcan sobre la mesa cuestiones relativas a posibles modelos de regulación para otras drogas. De hecho, ese debate ya se ha iniciado con respecto a la hoja de coca y otras plantas psicoactivas, y ha surgido regularmente en el contexto de las respuestas a las Nuevas Sustancias Psicoactivas (NPS por sus siglas en inglés). Aunque no todos los argumentos que impulsan la actual dinámica hacia la regulación del cannabis se aplican de la misma manera a otras sustancias controladas, las reformas en curso centradas en el cannabis no son el final de la historia, sino que probablemente actuarán como catalizador para revisar la eficacia del sistema internacional de control de drogas también para otras sustancias. Esta situación debe tenerse en cuenta a medida que se desarrollan los debates en torno al cannabis.

---

<sup>69</sup> Global Commission on Drug Policy (2014) Taking Control: Pathways to Drug Policies That Work. <http://www.gcdpsummary2014.com>.

De hecho, la cuestión que aparece ahora en la agenda política internacional ya no es si es necesario o no reevaluar y modernizar el sistema de control de drogas de la ONU, sino cuándo y cómo. La cuestión es si se puede encontrar un mecanismo lo suficientemente pronto como para hacer frente a las crecientes tensiones y transformar el sistema actual de forma ordenada en uno más adaptable a las preocupaciones y prioridades locales, y que sea más compatible con las normas científicas básicas y los estándares modernos de la ONU. Los elementos clave de una estrategia eficaz para avanzar deberían incluir:

- **Promover el diálogo de alto nivel para resolver las tensiones entre la práctica emergente de los Estados y las obligaciones obsoletas y contraproducentes de los tratados**

Todos los Estados que pretendan explorar, desarrollar o aplicar activamente modelos de regulación del cannabis se enfrentarán a diferentes retos jurídicos y políticos, tanto a nivel nacional como internacional. Sean cuales sean las reformas que se emprendan, los Estados deberían asegurarse de que la cuestión sea explorada, en lugar de ignorada, en los principales foros multilaterales. El liderazgo de los Estados con mentalidad reformista para promover este debate será vital. Hay varias formas de informar y fomentar este diálogo:

- Apoyar las propuestas de creación de un grupo consultivo de expertos que estudie las cuestiones relacionadas con los nuevos retos, incluyendo la regulación del cannabis, y la modernización del marco internacional de control de drogas, y que haga recomendaciones para informar el debate de la ONU. Este tipo de propuestas ya fueron promovidas activamente por varios Estados parte en el período previo a la Declaración Política y el Plan de Acción de la ONU de 2019, pero aún no han llegado a buen puerto.<sup>70</sup>

- Proceder mediante los mecanismos formales para reformar el sistema de tratados, como la enmienda, la modificación, las opciones de reserva o un cambio más sustantivo. Aunque no tengan éxito en un principio, estas acciones garantizarán que la cuestión de la modernización de los tratados se considere de forma significativa en los foros establecidos, y demostrarán el deseo de los Estados reformistas de resolver las tensiones y los posibles problemas de incumplimiento utilizando los mecanismos legales establecidos.
- Convocar diálogos informales sobre políticas de drogas, o conferencias intergubernamentales, para que los Estados con ideas afines discutan las preocupaciones y los dilemas compartidos fuera del marco institucional de la ONU y de estructuras regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE), y quizás preparar resoluciones para su consideración en la CND y otros foros regionales o de la ONU.
- **Proseguir con las reformas internas en paralelo a los procesos de diálogo y reforma multilaterales**

La modernización del marco de los tratados para dar cabida a las necesidades de los Estados reformistas parece ahora inevitable a medida que aumenta el número de Estados disidentes. A menos que el sistema de tratados empiece a demostrar que es capaz de modernizarse, corre el riesgo de caer en la irrelevancia, afectando no sólo los elementos que están claramente anticuados y maduros para ser reformados, sino también los elementos sobre los que todavía existe un relativo consenso. Sin embargo, es probable que la consecución de reformas multilaterales formales implique un proceso difícil y prolongado. Hasta que se concluyan, es probable que las reformas a corto plazo impliquen que varios Estados pasen a un incumplimiento técnico y transitorio. Los retos que esto plantea pueden minimizarse:

- Evitando eludir o negar el incumplimiento ofreciendo justificaciones jurídicas inverosímiles.

<sup>70</sup> Por ejemplo, en mayo 2015, Jamaica hizo un llamado al establecimiento de "un grupo consultivo de expertos" durante la "UN General Assembly High-Level Thematic Debate in Support of the Process towards the 2016 UNGASS," <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/JamaicaStmt-HLTD-NY07052015.pdf>. De manera similar, como parte de su participación al proceso de UNGASS en agosto 2015, Uruguay convocó a la creación de "un grupo consultivo de expertos" [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy\\_ungass\\_2016\\_esp-eng.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy_ungass_2016_esp-eng.pdf). Y durante la sesión 59 de la CND en marzo 2016, Colombia propuso la creación de "un grupo de nivel de expertos" [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_59/Statements/08\\_Colombia\\_English.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia_English.pdf).

- Reconociendo el incumplimiento temporal “*por principios*” o “*respetuoso*” y proporcionando un razonamiento para ello, basado en la salud y el bienestar de los ciudadanos, y en los compromisos más amplios de la Carta de la ONU y de los tratados, incluyendo las obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.
- Promoviendo activamente el debate multilateral y los esfuerzos de reforma (como en el caso anterior) en paralelo a las reformas nacionales.
- Estableciendo un modelo de regulación del cannabis, como se indica en esta guía, que establezca claramente la salud y el bienestar públicos como objetivo central; que funcione bajo una agencia nacional; que minimice los impactos negativos para los Estados vecinos; y que esté respaldado por un marco de seguimiento y evaluación exhaustivo, que informe a las agencias pertinentes de la ONU.<sup>71</sup>

- **Alentar la acción colectiva**

Cualquier intento de promover el diálogo de alto nivel, explorar la reforma interna o lograr reformas del marco multilateral se verá facilitado por la acción colectiva de Estados reformistas afines que trabajen por una causa común. Aprovechando la diversidad de los distintos países, esa alianza de Estados con vocación reformista puede sentar las bases de un enfoque más eficaz de la política del cannabis que, con el tiempo, pueda demostrar su valor y atraer a más adeptos. Al trabajar de forma coordinada y no aislada, los Estados reformistas iniciales pueden aprender unos de otros y también proporcionar liderazgo para abrir el espacio político para que otros países superen los enfoques prohibicionistas que han

demostrado ser tan perjudiciales para la salud humana, el desarrollo, la seguridad y el propio Estado de derecho.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Para una discusión acerca de los marcos de monitoreo y evaluación, véase WOLA/ACLU (2016) Evaluating Cannabis Legalization. [http://www.wola.org/commentary/evaluating\\_cannabis\\_legalization](http://www.wola.org/commentary/evaluating_cannabis_legalization)

<sup>72</sup> Para una discusión de grupos afines dentro de las relaciones internacionales y la política de drogas más específicamente, véase Bewley-Taylor, D. R. (2013) Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness, *The International Journal of Drug Policy* 24.1, p.60-68.

## Agradecimientos

### Autores

Steve Rolles  
Harvey Slade

### Material adicional y apoyo editorial

Martin Powell  
George Murkin  
Danny Kushlick  
Ester Kincová

### Traducción al español por Ambar Geerts Zapién

### Diseño

Tim Barnes  [www.herechickychicky.com](http://www.herechickychicky.com)

Los puntos de vista expresados en esta guía son de los autores y de Transform Drug Policy Foundation, y no necesariamente de los colaboradores o financiadores de Transform.

### Copyright © 2022

Transform Drug Policy Foundation

ISBN 978-1-7396866-0-4

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 [www.transformdrugs.org](http://www.transformdrugs.org) sean proporcionados. Véase: [www.creativecommons.org/about/licenses/](http://www.creativecommons.org/about/licenses/)

### Contribución

Gracias a las numerosas personas que contribuyeron a la producción de esta publicación, incluyendo a:

Viv Ahmun  
Paul Armentano (NORML)  
Aram Bara  
Damon Barrett  
Ross Bell  
Dave Bewley-Taylor (GDPO)  
Paul Birch  
Tom Blickman (TNI)  
Paul Armentano (NORML)  
Julio Calzada  
John Collins  
Niamh Eastwood (Release)  
Suzi Gage  
Rupert George  
Dale Gieringer (NORML)  
Ben Goldacre  
Roger Goodman  
Mark Haden  
Amanda Harper  
Jorge Hernández Tinajero  
Hannah Hetzer  
Alison Holcomb  
Mike Jay  
Martin Jelsma (TNI)  
Beau Kilmer (RAND)  
Rick Lines  
Phillipe Lucas  
Donald MacPherson (CDPC)  
John Marks  
Charity Monareng  
Ethan Nadelmann  
Prof. David Nutt  
Lucy Platt  
Caroline Pringle  
Lisa Sanchez (Transform/MUCD)  
Jane Slater (Transform)  
Shaleen Title  
Tamar Todd  
Brian Vincente (Sensible Colorado)  
Dan Werb  
Sara Williams

### Gracias

por el apoyo recibido de  
**Open Society Foundations**  
**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**

### Auspiciadores individuales

Esta publicación no habría sido posible sin el generoso aporte de las siguientes personas y de las que prefirieron permanecer anónimas:

**John Adams**  
**Chris Blackmore**  
**Frederik Brysse**  
**Adam Corlett**  
**Helen Cox**  
**Penny FitzLyon**  
**Kate Francis**  
**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**  
**Chris Stevens**  
**Henry Stewart**  
**Prof. Harry Sumnall**

Para más información por favor contacte a Transform Drug Policy Foundation (Reino Unido) al +44 (0)117 455 5408 o al correo [info@transformdrugs.org](mailto:info@transformdrugs.org)

“Esta Guía es una lectura esencial para creadores de política pública en todo el mundo que saben que la prohibición del cannabis ha fallado. De manera comprensiva, el libro explora enfoques pragmáticos, basados en evidencia para regular la droga ilícita más usada en el mundo.”

Professor **David Nutt** Director del Comité Científico Independiente de Drogas

## Cómo regular **el Cannabis**: Una guía práctica

Esta es la tercera edición de nuestra guía para regular mercados legales para el uso no médico de la cannabis. Es para creadores de política pública, activistas a favor de la reforma y comunidades afectadas en todo el mundo que están viendo cómo la regulación del cannabis pasó de estar en los márgenes políticos a ser la corriente principal. La pregunta ya no es solo ‘¿Deberíamos mantener la prohibición del cannabis?’ o ‘¿Cómo debería funcionar en la práctica la regulación legal?’ sino también ‘¿Qué podemos aprender de los esfuerzos de legalización hasta ahora?’

Desde la primera publicación de este libro en 2013, el panorama de las políticas de cannabis ha cambiado drásticamente, con múltiples jurisdicciones desarrollando o implementando modelos de mercado regulado para el uso no médico de la cannabis. En la última década, Transform ha trabajado en una capacidad formal como consultor para múltiples gobiernos incluyendo Canadá, Luxemburgo y Uruguay.

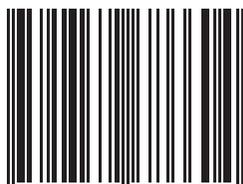
Esta nueva edición actualizada y expandida toma de la experiencia de Transform en el campo, y la evidencia emergente sobre nuevos mercados legales de cannabis. Incluye nuevas secciones detalladas sobre programas de equidad social, eliminación de antecedentes legales y la mitigación de riesgos de una captura corporativa.

Este libro ayudará a guiar aquellos interesados en la política de cannabis a través de los principales retos prácticos para desarrollar e implementar un enfoque de regulación efectiva, que tenga como objetivo crear un mundo en el que la política de droga promueva la salud, proteja a los vulnerables y ponga la seguridad de las personas usuarias primero.

**TRANSFORM**  
Drug Policy Foundation

México Unido  
Contra la Delincuencia **MUD**

ISBN 978-1-77396866-0-4



9 781739 686604