

# AUGE Y CAÍDA DE LA PROHIBICIÓN DEL CANNABIS

LA HISTORIA DEL CANNABIS EN EL SISTEMA DE CONTROL  
DE DROGAS DE LA ONU Y OPCIONES DE REFORMA



### **Autores**

Dave Bewley-Taylor  
Tom Blickman  
Martin Jelsma

### **Traducción al español**

Beatriz Martínez

### **Corrección de la versión en español**

Amira Armenta

### **Diseño**

Guido Jelsma  
www.guidojelsma.nl

### **Créditos de imágenes**

Hash Marihuana & Hemp Museum,  
Amsterdam/Barcelona  
Floris Leeuwenberg  
Pien Metaal  
Biblioteca de la UNOG/Archivos de la Sociedad de  
Naciones  
UN Photo

### **Imprenta**

Jubels, Amsterdam

Esta es una publicación de acceso abierto que se distribuye según las condiciones de la Licencia de Reconocimiento 2.0 Genérica de Creative Commons ([http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/deed.es_ES)), que permite usar, distribuir y reproducir el material sin limitaciones en cualquier medio, siempre que se reconozca adecuadamente la autoría original. El TNI agradecería recibir una copia del texto en que se utilice o se cite este documento. Para mantenerse al corriente de las publicaciones y actividades del TNI, recomendamos suscribirse a nuestro boletín, que se envía cada tres semanas, enviando un mensaje a: [tni@tni.org](mailto:tni@tni.org) o registrándose en [www.tni.org](http://www.tni.org)

Nota: los derechos de autor de algunas imágenes del informe pertenecen a otras fuentes y las condiciones de uso de esas imágenes se basan en los términos estipulados por la fuente original.

Amsterdam/Swansea, mayo de 2014

### **Datos de contacto**

**T** **Transnational Institute (TNI)**  
De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
**N** Países Bajos  
Tel: +31-(0)20-6626608  
**I** Fax: +31-(0)20-6757176  
[drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)

[www.tni.org/es/drogas](http://www.tni.org/es/drogas)  
[www.undrugcontrol.info](http://www.undrugcontrol.info)  
[www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info)

### **Global Drug Policy Observatory (GDPO)**



Research Institute for Arts and Humanities  
Rooms 201-202 James Callaghan Building  
Swansea University  
Singleton Park, Swansea SA2 8PP  
Tel: +44-(0)1792-604293  
[www.swansea.ac.uk/gdpo](http://www.swansea.ac.uk/gdpo)  
twitter: @gdpo\_swan

### **Aportaciones financieras**

Este informe se ha elaborado con la ayuda financiera de Hash Marihuana & Hemp Museum, Amsterdam/Barcelona, Open Society Foundations y el Programa 'Información y prevención en materia de drogas' (DPIP) de la Unión Europea.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del TNI y el GDPO, y no debe considerarse que refleja la posición de los donantes.



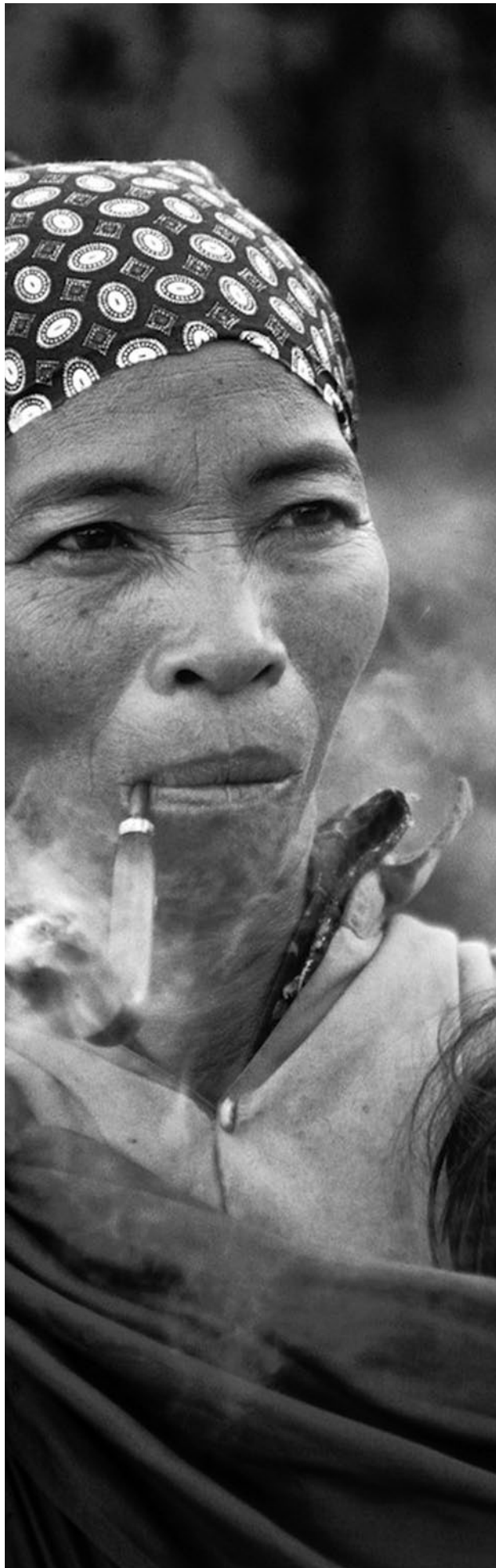
**Drug Prevention and  
Information Programme of  
the European Union**



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

# Índice

<b>Introducción y resumen</b>	<b>2</b>		
La historia del control del cannabis	2		
Deserciones blandas y respuestas de la JIFE	4		
Alcance y límites de la flexibilidad de los tratados	5		
Opciones y obstáculos para la reforma de los tratados	6		
<b>La historia del cannabis en el sistema de fiscalización internacional de drogas</b>	<b>8</b>		
Los orígenes de la fiscalización del cannabis	8		
■ Principales recomendaciones del Informe de la Comisión sobre Estupefacientes de Cáñamo de la India (1894)	9		
■ La prohibición del cannabis en Brasil	10		
Primeros intentos de fiscalización internacional	11		
■ Marruecos: regulación, prohibición o hacer la vista gorda	12		
El cannabis y la Sociedad de las Naciones	14		
Los Estados Unidos entran en escena	17		
Hacia la Convención Única de 1961	18		
■ El cannabis y la locura	19		
■ Listas de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU	23		
El cannabis condenado: la Convención Única de 1961	25		
El THC y el Convenio sobre Sustancias “Sicotrópicas” de 1971	25		
■ La OMS y la clasificación del dronabinol /THC: la saga continúa	26		
Primera oleada de deserción blanda	27		
Más oleadas de deserción blanda	29		
<b>La JIFE y el cannabis: de la descripción a la condena</b>	<b>32</b>		
El endurecimiento de la posición de la JIFE: 1980-1998	32		
		■ Mandato y funciones de la JIFE	33
		Las opiniones de la JIFE durante “la década de la UNGASS”: 1998-2008	36
		Intentos de contrarrestar la oleada reformista: 2009-2013	39
		<b>Reformas del cannabis: el alcance y los límites de la flexibilidad de los tratados</b>	<b>42</b>
		Descriminalización de la posesión para uso personal	44
		Clubes sociales de cannabis	47
		Marihuana medicinal	49
		Los coffeeshops en los Países Bajos	50
		Un mercado regulado de cannabis	51
		Las iniciativas de Colorado y Washington	52
		Uruguay: “Alguien tiene que ser el primero...”	56
		<b>Opciones para la reforma de los tratados</b>	<b>60</b>
		Revisión de la OMS: modificación de la clasificación del cannabis	60
		Denuncia y readhesión con una nueva reserva	61
		Enmienda de los tratados	63
		Modificaciones entre Partes	65
		Denuncia	66
		De las grietas a las brechas y más allá	67
		Argumentos jurídicos intrincados	69
		Conclusiones	70
		■ La OMS y la clasificación del dronabinol /THC	71
		<b>Notas</b>	<b>72</b>
		<b>Bibliografía</b>	<b>80</b>



A Co Ho woman smoking a pipe. Credit: Floris Leeuwenberg

## Introducción y resumen

El cannabis es una sustancia que ha despertado durante mucho tiempo una notable atención en el régimen internacional de fiscalización de drogas, que actualmente se basa en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Hoy en día, el panorama de ese régimen está cambiando. Algunas jurisdicciones, enfrentadas a desafíos concretos y a decisiones democráticas, están yendo más allá de los meros enfoques tolerantes ante la posesión del cannabis para uso personal y están regulando jurídicamente mercados para esta sustancia. En noviembre de 2012, los votantes de los estados de Colorado y Washington, en los Estados Unidos, aprobaron unas iniciativas de voto popular para gravar y regular el cultivo, la distribución y el consumo de cannabis con fines no médicos. Apenas un año después, Uruguay legisló la regulación estatal de toda la cadena del mercado interno de cannabis con fines médicos, industriales y recreativos. Estos giros normativos van mucho más allá de los límites prohibitivos permitidos por las convenciones de control de drogas de la ONU, representan una ruptura con una trayectoria histórica basada en evidencias científicas cuestionables y en imperativos políticos, y han abocado al régimen global a una situación de crisis, como se argumenta en este informe.

Esta publicación es una iniciativa conjunta del Transnational Institute de Ámsterdam y el Observatorio Global de Políticas de Drogas de la Universidad de Swansea. La investigación que se presenta en estas páginas se ha desarrollado en varias etapas durante unos dos años, y sus resultados provisionales se presentaron en la VII Conferencia Anual de la Sociedad Internacional para el Estudio de las Políticas de Drogas (ISSDP), celebrada en la Universidad de los Andes, en Bogotá, en mayo de 2013, y se discutieron posteriormente en un seminario de expertos sobre la regulación del cannabis organizado en octubre de 2013 en Ámsterdam. Muchos académicos, funcionarios gubernamentales y expertos de ONG y organismos internacionales aportaron valiosos comentarios a los primeros borradores, pero huelga decir que el texto final es de la exclusiva responsabilidad de sus autores. Este informe se presentó por primera vez, en inglés, en el 57º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND), que tuvo lugar en Viena del 13 al 21 marzo de 2014.

### La historia del control del cannabis

La planta del cannabis ha sido utilizada con fines espirituales, medicinales y recreativos desde los albores de la humanidad. El primer capítulo de este informe repasa minuciosamente la historia del control internacional y cómo el cannabis terminó incluido en el actual sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU. Antes de que se construyera un régimen jurídico multilateral para fiscalizar toda una serie de sustancias psicoactivas, el cannabis estaba sujeto a varias medidas de control de carácter prohibitivo en algunos Estados nacionales concretos. Las primeras medidas de este tipo en el siglo XIX –en el mundo árabe, algunos países mediterráneos, Brasil y Sudáfrica, por ejemplo– se implantaron en muchas ocasiones como un mecanismo de control social de grupos que operaban al margen de la sociedad convencional.

En el plano internacional, la urgencia por controlar las sustancias psicoactivas comenzó concentrándose en el opio, especialmente en China, durante los primeros años del siglo XX. En el caso del cannabis, varios países habían optado por

modelos de control más regulatorios que prohibitivos, y ya entonces se disponía de pruebas que sugerían que, aunque no fuera inocuo, el cannabis no era tan peligroso como insinuaban algunos informes y noticias sensacionalistas. A pesar de la falta de acuerdo entre los delegados en los primeros encuentros internacionales sobre la necesidad de incluir el cannabis en la agenda, no pasó mucho tiempo antes de que la planta se incorporara al marco multilateral. Aunque muchos delegados no tenían ningún conocimiento sobre la sustancia y, por lo tanto, quedaron desconcertados por la inclusión del cannabis en las negociaciones, los esfuerzos de Italia –con el apoyo de los Estados Unidos– garantizaron que la preocupación por “el cáñamo índico” se mencionara en un anexo de la Convención Internacional del Opio de 1912. Después de la Primera Guerra Mundial, las iniciativas para seguir desarrollando el sistema de fiscalización internacional de estupefacientes bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones provocaron que la droga se convirtiera en objeto de una creciente atención. Esta vez fue la delegación de Egipto –una vez más con el respaldo de los Estados Unidos– la que utilizó la hipérbole y la histeria en lugar de la base de pruebas científicas disponible para asegurar que el cannabis se clasificara como una sustancia tan adictiva y peligrosa como el opio.

De forma que el cannabis quedó sometido a control internacional en la Convención de Ginebra de 1925, y los Estados signatarios comenzaron a aprobar gradualmente más

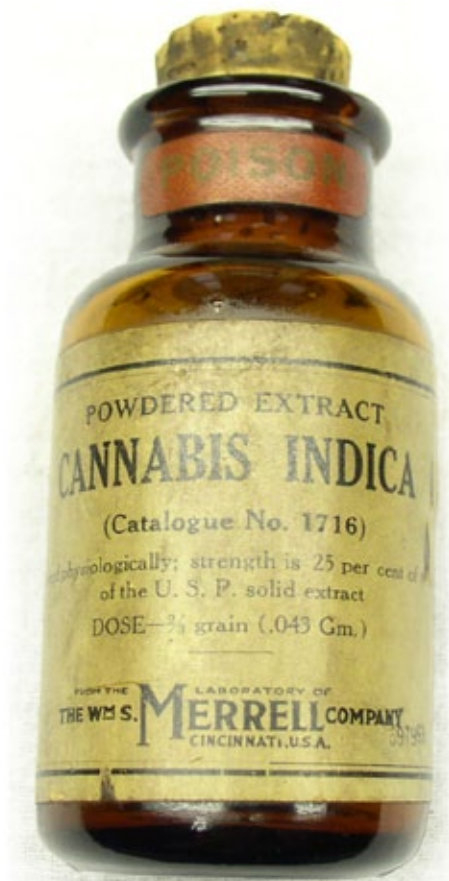
gran medida. La capacidad de Estados Unidos para superar la oposición o apatía frente a su firme convicción de prohibir el uso no médico ni científico del cannabis aumentaría una década más tarde, en el contexto de la posguerra.

Después de 1945, Washington, D.C. aprovechó su nueva posición como súper potencia y su dominio en el seno de las Naciones Unidas para impulsar con éxito un control más estricto del cannabis a escala internacional. A pesar de las pruebas que socavaban los mensajes de los Estados Unidos con respecto a la adicción, su papel como pasarela a otras drogas y sus vínculos con la delincuencia, la tendencia a prohibir el uso recreativo del cannabis se convirtió en pieza clave para el desarrollo de una nueva convención “única” que sustituiría los tratados de fiscalización de drogas existentes, que se habían ido redactando de forma poco sistemática desde 1912. Iniciado en 1948, el proceso conllevaría tres borradores y un importante debate sobre el lugar que debía ocupar el cannabis en el nuevo instrumento unificado. Los intensos esfuerzos de los Estados Unidos –incluido el uso de datos científicos poco fiables y una influencia considerable en la recién establecida Organización Mundial de la Salud (OMS)– contribuyeron en gran medida a que el cannabis fuera condenado en la Convención Única de 1961 como una droga con propiedades particularmente peligrosas. El cannabis nunca pasó la prueba de un examen científico por parte de expertos de la OMS con los criterios que se requieren para incluir cualquier sustancia psicoactiva en las listas de sustancias fiscalizadas de la ONU.

Con la aprobación de la Convención Única, el cannabis quedó clasificado entre las sustancias psicoactivas más peligrosas sometidas a fiscalización internacional y con un valor terapéutico prácticamente inexistente. A pesar de las inquietudes con respecto a los usos tradicionales en muchos países de Asia y África, la redacción final de la Convención refleja el predominio de los países occidentales en el proceso de negociación. El “uso de la cannabis, de la resina de cannabis, de extractos y tinturas de cannabis con fines no médicos” debía cesar “lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años”. La única desviación del espíritu de tolerancia cero del tratado fue el hecho de que la definición del cannabis en la Convención omitiera cualquier referencia a las hojas y las semillas, lo cual permitió que en la India se mantuvieran los usos tradicionales y religiosos del *bhang*.

Una década después de la Convención Única, y mostrando una creciente confusión con respecto a los criterios de clasificación en el sistema de tratados que se estaba desarrollando, la comunidad internacional decidió incluir el principal principio activo del cannabis, el delta-9-THC o dronabinol, en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; un tratado que pretendía someter a fiscalización internacional las sustancias psicoactivas que no se habían incluido en la Convención Única de 1961, muchas de ellas producidas por la industria farmacéutica. El sistema de tratados de control de drogas de la ONU se amplió posteriormente con la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988, introduciendo una serie de disposiciones más estrictas que establecían el cultivo, el comercio y la posesión como un delito penal. Irónicamente, estas iniciativas en la ONU con el objeto de reducir y en última instancia eliminar “el uso indebido” de cannabis coincidieron con su creciente popularidad y uso cada vez más extendido; una tendencia estrechamente vinculada con los incipientes movimientos contraculturales en muchos países occidentales, incluidos los Estados Unidos, durante la década de 1960. La respuesta de muchos Gobiernos fue crear comisiones para estudiar posibles formas

Collection Hash Marihuana & Hemp Museum Amsterdam/Barcelona



leyes nacionales orientadas a la prohibición. Impulsados por la creciente preocupación en torno al uso del cannabis dentro de sus fronteras, sobre todo entre ciertos grupos étnicos, durante la década de 1930, los Estados Unidos pasaron de desempeñar un papel de apoyo a encabezar una campaña internacional contra el cannabis. Sin embargo, los intentos por reforzar los controles con el Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas de 1936, fracasaron en

de abordar el fenómeno a escala nacional. La mayor parte de las propuestas resultantes para adoptar enfoques tolerantes frente al uso de cannabis fueron rechazadas. En los Estados Unidos, la respuesta hostil del Gobierno dio lugar a que una serie de estados recurrieran a las posibilidades que les ofrecía el sistema federal para adoptar formas de descriminalización de la posesión de cannabis para uso personal.

### Deserciones blandas y respuestas de la JIFE

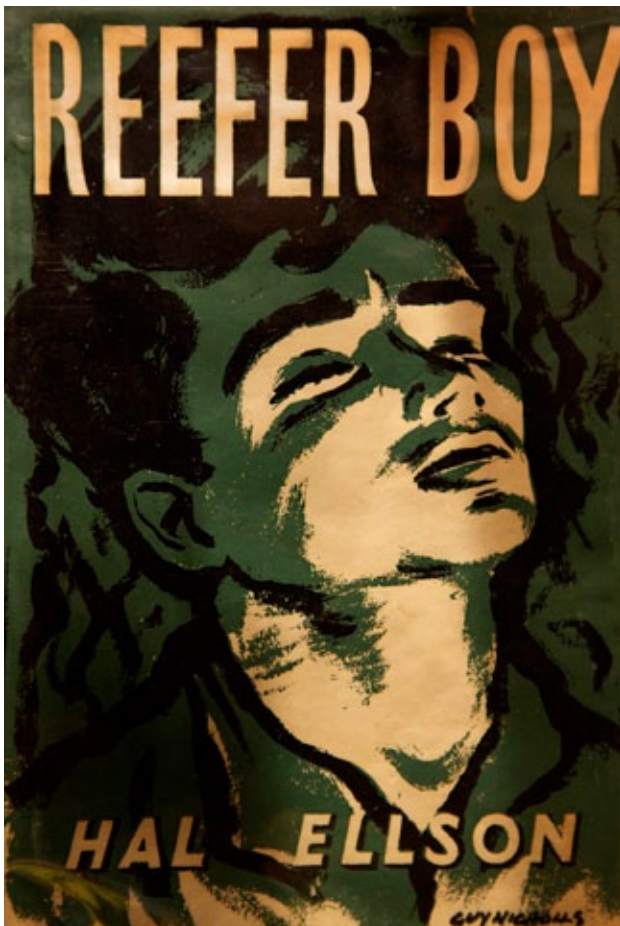
Los Países Bajos fueron un ejemplo aislado en que los políticos nacionales adoptaron los consejos de una comisión interna. Sin embargo, aunque los primeros debates en La Haya pusieron de relieve un deseo por eliminar el uso del cannabis del ámbito de la justicia penal por completo, se tenía también conciencia de las limitaciones impuestas por el marco de los tratados. De hecho, tanto entonces como ahora, aunque las Partes de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU pueden explotar la notable flexibilidad que estas llevan integrada para ejercer la descriminalización de la tenencia para consumo personal –incluido el cultivo colectivo, como sucede ahora en España–, no pueden ir mucho más lejos sin sobrepasar los límites legales del sistema de tratados. En este sentido, las actuales políticas en los Países Bajos y algunos estados de los Estados Unidos se pueden considerar como un legado de una serie de decisiones normativas tomadas durante lo que podría interpretarse como una primera oleada de “deserción blanda” de los principios prohibitivos de la Convención Única hace cuarenta años. Más recientemente, se constata una segunda oleada de políticas que moderan la prohibición del uso recreativo del cannabis en todo el mundo. Una “revolución silenciosa” de descriminalización se ha producido en varios países latinoamericanos y europeos, así como en varios estados y territorios australianos. La creciente expansión de los programas de marihuana medicinal en varios estados de los Estados Unidos también podría verse como una tercera oleada de “deserción blanda”.

No obstante, esta deserción blanda no ha pasado desapercibida

ni se ha quedado sin respuesta en la ONU. Desde al menos principios de la década de 2000, las acaloradas discusiones en el principal organismo de formulación de políticas de drogas de la ONU, la CND, y la abierta oposición de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta), que se autodefine como el “órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial para la aplicación de los tratados de fiscalización de estupefacientes de las Naciones Unidas”, han puesto de manifiesto que el cannabis constituye un creciente punto de tensión clave dentro del régimen internacional. Esta dinámica ha convertido el tan cacareado “consenso de Viena” en el ámbito del control de drogas en una burla. En efecto, mientras que las fracturas dentro del consenso en torno al cannabis han ido aumentando en los últimos años, los giros legislativos hacia mercados regulados legalmente en Colorado y Washington y, en el plano nacional, Uruguay, se han traducido en la violación de los tratados y han generado un entorno normativo en el que ya no se puede seguir ignorando una discusión seria sobre la revisión del régimen o la relación de los Estados nacionales con este.

Como se arguye en el segundo capítulo de este informe, el órgano creado en virtud de los tratados que debería ayudar a los Estados miembros con este complejo proceso ha adoptado una posición singularmente obstruccionista y de poca ayuda sobre el tema. La JIFE ha actuado como defensora acérrima del orden establecido, en lugar de como un centro de conocimientos técnicos especializados que contribuya a gestionar cuidadosamente el cambio del régimen y desarrollar una estructura jurídica más flexible y capaz de dar cabida a toda una serie de enfoques frente al cannabis. La Junta, y en particular su actual presidente, Raymond Yans, se ha mostrado incapaz de ayudar a conciliar los diferentes puntos de vista de los países sobre la mejor manera de abordar los mercados de cannabis. La Junta tiene razón al considerar que el funcionamiento de mercados regulados en sus territorios supone que los Estados Unidos y Uruguay contravengan la Convención Única. Sin embargo, la naturaleza franca de su condena es característica de una tendencia relativamente reciente en su comportamiento.





De hecho, entre principios de la década de 1980 y la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre drogas en 1998, la postura de la Junta sobre el cannabis se endureció notablemente. Así, la Junta se fue alejando de las descripciones objetivas de los diferentes enfoques normativos (por ejemplo, señalando que el sistema holandés de los *coffeeshops*, que se justifica jurídicamente por el “principio de oportunidad”, estaba dentro de los parámetros de los tratados) para lanzar ataques cada vez más vehementes contra los llamamientos a favor de la “legalización” de las drogas. Fue solo a partir de la década de 1990 cuando la JIFE adoptó su actual hostilidad hacia los *coffeeshops* holandeses y comenzó a presionar para que se endureciera el sistema de la ONU, entre otras cosas añadiendo las hojas de la planta en la definición del cannabis. En el contexto de la constante deserción blanda en torno a la posesión y el uso de cannabis en varias zonas del mundo, esa posición defensiva se mantuvo durante la década de la UNGASS (1998-2008). La Junta mostró su hostilidad mediante declaraciones cada vez más duras y señalando con el dedo a los países más tolerantes en sus informes anuales, a la vez que intentaba establecer una agenda anti cannabis en la CND. Este órgano se situaba así en una posición defensiva, decidido a preservar la forma vigente del régimen de cara al segmento de alto nivel de 2009 de la CND para revisar los objetivos fijados en 1998. Entre ellos, se encontraba la ambiciosa meta de “eliminar o reducir considerablemente” el cultivo ilícito de cannabis en todo el mundo para el año 2008.

Después de 2009, alegando que los enfoques tolerantes y los programas de marihuana medicinal estaban enviando “señales equivocadas” sobre la nocividad de la droga, la JIFE intentó detener la oleada reformista, especialmente a la luz del

creciente apoyo de los planteamientos normativos que iban más allá de la flexibilidad del marco de los tratados. Como sabemos ahora, los intentos de la Junta por enmarcar la aparición de los mercados regulados de marihuana como una amenaza a “los nobles objetivos del sistema de fiscalización de sustancias en su conjunto” tuvieron poca o ninguna influencia sobre los acontecimientos en los Estados Unidos y Uruguay. Por otra parte, los recientes comentarios del presidente de la JIFE sobre la actitud “de piratas” de Montevideo con respecto a las convenciones no ayudan mucho a ocultar el hecho de que el régimen se enfrenta al mayor reto de su historia, al menos desde que funciona bajo los auspicios de la ONU.

### Alcance y límites de la flexibilidad de los tratados

La flexibilidad o margen de maniobra existente en el régimen de tratados ha dado lugar a una serie de prácticas y reformas en materia de políticas de cannabis que se alejan del enfoque represivo de la tolerancia cero y la estricta aplicación de la ley, cuya legalidad se analiza con detalle en el tercer capítulo. La no aplicación de las leyes de drogas en el caso del cannabis –arraigada en la aceptación social o en una larga historia de uso tradicional– es una realidad en bastantes países. Aunque la Convención de 1961 disponía que el uso tradicional, incluido el religioso, de cannabis se debían ir eliminando en un plazo de 25 años (con la excepción del *bhang*, como ya se ha mencionado), la pervivencia extendida de usos religiosos del cannabis en ceremonias y tradiciones hindúes, sufíes y rastafari llevó a prácticas indulgentes de aplicación de la ley en varios estados indios, Pakistán, Oriente Medio, el norte de África y Jamaica.

Dependiendo de si el sistema jurídico contempla facultades discrecionales, en varios países han establecido sistemas más formalizados de no aplicación mediante normas o directrices para la policía, la fiscalía y/o la magistratura. En otros países, el consumo y la posesión de cannabis para uso personal han dejado de ser un delito penal *de jure*. Existen muchos tipos de sistemas de descriminalización, y estos suelen distinguir entre la posesión o el cultivo para uso personal y la intención de comerciar, y si se aplican o no sanciones administrativas. Como las exigencias de los tratados no diferencian entre la posesión y el cultivo para uso personal, han empezado a funcionar –primero en España y más recientemente en otros países– “clubes sociales de cannabis” que se dedican al cultivo colectivo para el uso personal.

La inclusión del cannabis y sus componentes en las listas más estrictas de las convenciones supuso una negación de su utilidad para fines terapéuticos y un intento por limitar su uso exclusivamente a investigaciones médicas, para lo que solo se necesitarían cantidades muy pequeñas. Sin embargo, actualmente muchos países han rechazado esta posición como insostenible desde el punto de vista científico y han establecido regímenes legales que reconocen las propiedades médicas del cannabis.

Todas estas prácticas normativas se encontraban, según los países que las pusieron en práctica, dentro de los confines de la flexibilidad de los tratados. La mayoría goza de una sólida base jurídica; otras utilizan cierta creatividad interpretativa que no siempre está reconocida como justificable desde el punto de vista jurídico por la JIFE. Y a veces, sistemas perfectamente justificables en principio se han aplicado con cierta dosis de hipocresía “pragmática”. Las restricciones que imponen las

convenciones y la práctica imposibilidad de modificarlas han llevado a algunos países a extender hasta límites cuestionables la flexibilidad y las cláusulas de escape que llevan integradas. Entre los ejemplos cabe destacar las contradicciones jurídicas en torno al abastecimiento “por la puerta de atrás” de los *coffeeshops* en los Países Bajos, la expansión de los programas de marihuana medicinal en algunos estados de los Estados Unidos para abarcar el uso recreativo o el establecimiento de grandes clubes sociales comerciales de cannabis en España. En efecto, aunque introducir un cambio radical en la política del cannabis se considera cada vez más como una opción legítima que plantear en diversas partes del mundo, los costes que hay que pagar en términos de reputación (y posiblemente económicos) por violar los tratados probablemente disuadirán a la mayoría de los Estados de ir más allá de una cierta forma de deserción blanda.

### Opciones y obstáculos para la reforma de los tratados

La realidad política de los mercados regulados de marihuana en Uruguay, Washington y Colorado, que opera en desacuerdo con las convenciones, hace que sea inevitable discutir las opciones para reformar los tratados o enfoques que los países pueden adoptar para ajustar su relación con el régimen. Como se explica en detalle en el capítulo final de este informe, no hay opciones fáciles; todas conllevan complicaciones procedimentales y obstáculos políticos. Entre las posibles vías para superar el marco existente y crear más flexibilidad en el plano nacional cabría destacar: la reclasificación del cannabis mediante una revisión de la OMS, la introducción de modificaciones en los tratados, la modificación entre Partes (o modificación *inter se*) por un grupo de países con mentalidad afín, y la denuncia individual de la Convención Única, seguida por la re adhesión con una reserva, como consiguió recientemente Bolivia con respecto a la hoja de coca.

El camino elegido para la reforma dependería de un cálculo prudente de la confluencia de varios factores: procedimiento, escena política y geopolítica. El sistema actual favorece el orden establecido en la medida en que las iniciativas para modificar de manera sustancial su forma actual se pueden ver fácilmente bloqueadas por los Estados contrarios al cambio. Ese grupo sigue siendo importante y poderoso, incluso a la luz de la incómoda posición del Gobierno federal estadounidense tras los referendos de Colorado y Washington. Una iniciativa coordinada por parte de un grupo de países afines que coincidan en valorar posibles vías y acordar una hoja de ruta se dibuja como el escenario más probable para propiciar el cambio y que los países puedan desarrollar mercados legalmente regulados del cannabis y, a la vez, permanecer dentro de los confines del derecho internacional. Este enfoque podría incluso llevar a un ambicioso plan para elaborar una nueva convención “única”. Ello permitiría abordar otras cuestiones más allá del cannabis y ayudar a conciliar varias incoherencias del régimen vigente, como las relativas a la clasificación de sustancias. También podría servir para mejorar la coherencia de todo el sistema de la ONU y la plena compatibilidad con otras obligaciones en virtud de tratados de las mismas Naciones Unidas en materia, entre otras cosas, de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas. Una nueva convención podría tomar prestados elementos de otros tratados de la ONU e integrar en su seno mecanismos de revisión y seguimiento muy necesarios. El cannabis se podría retirar por completo del sistema de fiscalización de estupefacientes y situarse al amparo de otro instrumento

basado en el Convenio de la OMS para el Tabaco. Otra opción consistiría en animar a la Asamblea General de la ONU a usar su autoridad para adoptar modificaciones de los tratados, una opción especialmente interesante a la luz de la próxima UNGASS sobre drogas en 2016.

Aunque el camino por delante sigue siendo incierto, hay algo indiscutible. El debate sobre esta y otras posibilidades ya no son simples fantasías reformistas. Las grietas en el consenso de Viena se han acentuado hasta llegar al punto de violación de los tratados. Y las tensiones están aumentando de forma exponencial, de forma que las críticas al marco vigente ya no están confinadas a conversaciones en voz baja al margen de la CND. En efecto, en 2013 la Organización de los Estados Americanos (OEA) lanzó un fuerte llamamiento a favor de una mayor flexibilidad. Por primera vez, un organismo multilateral se embarcó seriamente en un debate sobre la regulación del cannabis y, más en general, la búsqueda de alternativas normativas a la “guerra contra las drogas”.

Sin duda, existen muchos buenos motivos para poner en tela de juicio el modelo prohibicionista para la fiscalización del cannabis impuesto por los tratados. La inclusión original del cannabis en el actual marco internacional no solo fue el resultado de procedimientos cuestionables y pruebas discutibles, sino que nuestros conocimientos sobre la droga en sí y la dinámica de los mercados ilícitos han aumentado enormemente. En efecto, los datos demuestran que la aplicación del modelo prohibitivo ha fracasado estrepitosamente en su intento por tener un impacto significativo y sostenido en la reducción del alcance del mercado. Por el contrario, ha generado una importante carga para los sistemas judiciales penales, ha causado impactos sociales y de salud pública profundamente negativos, y ha creado mercados delictivos que fomentan la delincuencia organizada, la violencia y la corrupción. Tras acomodar durante largo tiempo diversas formas de deserción blanda de sus principios prohibitivos, el régimen ha llegado a un momento decisivo. Frente a las iniciativas para adoptar políticas de cannabis que se adecúen mejor a las necesidades de países y poblaciones concretas, la cuestión a la que se enfrenta la comunidad internacional hoy en día ya no es si es necesario evaluar y modernizar el sistema de control de drogas de la ONU, sino más bien cuándo y cómo.

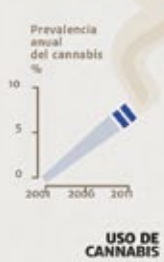


# ¿POR QUÉ URUGUAY REGULA Y NO CRIMINALIZA EL CANNABIS?



T  
N  
I

## FRACASO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS



**CÁRCELES REPLETAS**

EL 10% DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA POR PROBLEMAS DE DROGAS

**CENTRARSE EN LOS USUARIOS Y NO SOLO EN LOS TRAFICANTES**

EL 44% DE LOS CASOS JUDICIALES SON DE PERSONAS DETENIDAS CON MENOS DE 10gr

## SOCAVAR EL MERCADO ILEGAL

LA POLÍTICA URUGUAYA DE PERMITIR EL USO PERSONAL PERO PROHIBIR EL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN LLEVO LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS A MANOS DELICTIVAS

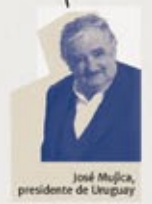
LA PARTICIPACIÓN DELICTIVA EN LA PRODUCCIÓN AUMENTÓ LA PROBABILIDAD DE QUE LOS USUARIOS DE CANNABIS TAMBIÉN ENTRARAN EN CONTACTO CON DROGAS DURAS COMO LA PASTA DE COCAÍNA (PACO)

## INVERTIR DINERO EN SALUD, EDUCACIÓN, TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN



SEGÚN EL CONSEJO NACIONAL DE DROGAS:  
**Se pueden desviar 30-40 millones de dólares de redes delictivas**

“Las formas tradicionales de abordar este problema no lo han logrado hasta ahora. Alguien tiene que ser el primero.”

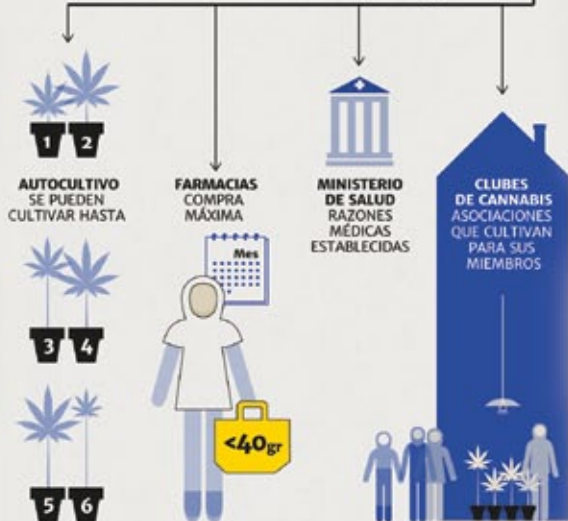


# ¿CÓMO FUNCIONARÁ LA REGULACIÓN DEL CANNABIS EN URUGUAY?

## NORMATIVA

- NO VENTA A MENORES** -18
- SANCIONES POR CONDUCIR BAJO SU INFLUENCIA**
- NO PUBLICIDAD**
- NO CONSUMO EN LUGARES PÚBLICOS**
- EL INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS (IRCCA) REGULARÁ LA PLANTACIÓN, LA PRODUCCIÓN, EL PROCESAMIENTO, LA DISTRIBUCIÓN, LA VENTA Y LA SUPERVISIÓN**

## ¿DÓNDE SE PODRÁ ADQUIRIR?



## La historia del cannabis en el sistema de fiscalización internacional de drogas

El cannabis es la sustancia que más se consume de forma ilícita en todo el mundo y se cultiva en prácticamente todos los países del planeta. El Informe Mundial sobre las Drogas 2013 estima que lo utilizan 180,6 millones de personas globalmente, lo cual equivale al 3,9 por ciento de la población mundial con una edad comprendida entre los 15 y los 64 años.<sup>1</sup> En comparación con otras sustancias psicoactivas fiscalizadas, se considera que su daño potencial –fisiológico o conductual– es menos grave y la planta, además, está más integrada en la cultura de masas. La planta del cannabis ha sido utilizada con fines religiosos, medicinales, industriales y recreativos desde los albores de la humanidad.<sup>2</sup> La fibra del cáñamo se usaba para producir papel, así como sogas y velas para navegar, lo cual permitió a las potencias europeas construir sus imperios coloniales, donde más tarde descubrieron que la planta también se usaba de forma generalizada por sus propiedades psicoactivas y medicinales.<sup>3</sup>

En 1961, la Convención Única sobre Estupefacientes, la piedra angular del sistema de control de drogas de las Naciones Unidas, limitó “la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión” del cannabis “exclusivamente (...) a los fines médicos y científicos”.<sup>4</sup> Durante las negociaciones de la Convención, se vivió incluso el intento –finalmente fallido– de que el cannabis fuera la única sustancia totalmente prohibida basándose en la premisa de que “el uso médico del cannabis estaba ya prácticamente obsoleto y de que dicho uso había dejado de estar justificado”.<sup>5</sup> Sin embargo, terminó sometándose a los controles más estrictos previstos por la Convención. El cannabis está clasificado dos veces: en la Lista I, como sustancia cuyas propiedades generan dependencia y que presenta un riesgo grave de abuso, y en la Lista IV, que reúne las sustancias más peligrosas, como la heroína, por los riesgos asociados de abuso, sus características especialmente nocivas y su muy limitado valor médico o terapéutico.

Este capítulo recorre los orígenes del control del cannabis y la historia de cómo terminó en la Convención de 1961, así como las posteriores oleadas de deserción del régimen de fiscalización internacional y las contiendas globales en torno a lo que algunos países consideraban “políticas indulgentes”.

### Los orígenes de la fiscalización del cannabis

El control del cannabis se desarrolló a fines del siglo XIX y principios del siglo XX a través de diversas iniciativas nacionales e internacionales para fiscalizar una serie de drogas, especialmente con respecto al opio, e incrementar la supervisión de los productos farmacéuticos.<sup>6</sup> Al igual que sucedió con la adormidera y el arbusto de coca, el debate sobre el control precedió a las Naciones Unidas e incluso a la organización precursora de esta, la Sociedad de las Naciones. Un informe publicado en 2002 por el Comité Especial sobre Estupefacientes Ilegales del Senado canadiense sobre el nacimiento del régimen de fiscalización internacional de drogas resume así la situación:



El régimen internacional para la fiscalización de sustancias psicoactivas, más allá de toda raíz moral o incluso racista que hubiera podido tener en sus inicios, es ante todo un sistema que refleja la geopolítica de las relaciones Norte-Sur en el siglo XX. En efecto, los controles más estrictos se impusieron a sustancias orgánicas –el arbusto de coca, la adormidera y la planta de cannabis– que suelen ser parte de las tradiciones ancestrales de los países de los que proceden estas plantas, mientras que los productos culturales del Norte, el tabaco y el alcohol, fueron ignorados y las sustancias sintéticas producidas por la industria farmacéutica del Norte quedaron sujetas a regulación en lugar de prohibición.<sup>7</sup>

Las primeras medidas de control se implantaron en muchas ocasiones como un mecanismo de control social de la fuerza de trabajo y de grupos que operaban al margen de la sociedad convencional. Algunas autoridades del mundo árabe, por ejemplo, opinaban que el uso de hachís era un hábito detestable, asociado con los sufíes, un sector económica y socialmente desfavorecido de la sociedad musulmana. Tras la invasión napoleónica de Egipto en 1798, el emperador prohibió a sus soldados que fumaran o bebieran los extractos de la planta en 1800, por temor a que el cannabis les hiciera perder el espíritu de lucha. Se impuso una pena de reclusión de tres meses, poniendo en marcha lo que quizá se podría considerar como la primera “ley penal” sobre el cannabis.<sup>8</sup>

En Egipto y algunos otros países mediterráneos como Turquía y Grecia, la prevalencia del cannabis era elevada y generó respuestas legales contundentes. El hachís fue prohibido en Egipto mediante una serie de decretos. El cultivo, el uso y la importación de cannabis fueron prohibidos por primera vez en Egipto en 1868, cuando el país estaba aún gobernado por el sultán de Turquía. Sin embargo, aunque su posesión ya se había ilegalizado, en 1874 se impuso un gravamen sobre las importaciones de cannabis. En 1877, el sultán ordenó que se iniciara una campaña nacional para confiscar y destruir todas las reservas de cannabis, a la que siguió, en 1879, otra ley que ilegalizó el cultivo y la importación. En 1884, el cultivo de cannabis se convirtió en un delito penal. No obstante, a los agentes de aduanas se les permitía vender el hachís en el extranjero –en lugar de destruir las cantidades confiscadas– para pagar a los informantes y a los agentes responsables de las confiscaciones.<sup>9</sup>

Estos primeros intentos de prohibir el cannabis, que se volvieron a promulgar en 1891 y 1894, tuvieron un efecto muy limitado sobre su uso generalizado con fines recreativos y medicinales entre los pobres urbanos y rurales, los *fellahin* de Egipto.<sup>10</sup> El hachís era barato y fácil de cultivar o de introducir de contrabando desde Grecia u otros países. Las leyes demostraron ser en gran medida ineficaces por las exenciones previstas para los no egipcios y otros problemas en su aplicación.<sup>11</sup> En Grecia, el cultivo, la importación y el uso de cannabis se prohibieron en 1890. El hachís era considerado una “amenaza inminente a la sociedad”, especialmente entre los pobres urbanos y los jóvenes rebeldes, conocidos como *manges*, que se reunían en los *tekedes*, cafés que frecuentaban los fumadores de hachís en la zona portuaria del Pireo y del centro de Atenas. A pesar de ello, el hachís siguió siendo de uso común y Grecia se mantuvo como un importante exportador de hachís a Turquía y Egipto hasta bien entrada la década de 1920.<sup>12</sup>

### Principales recomendaciones del Informe de la Comisión sobre Estupefacientes de Cáñamo de la India (1894)<sup>13</sup>

1. La prohibición total del cultivo de la planta de cáñamo para estupefacientes, así como la producción, la venta o el uso de los estupefacientes derivados de ella, no es necesario ni conveniente teniendo en cuenta sus efectos comprobados, la prevalencia del hábito de consumo, el sentimiento social y religioso sobre el tema y la posibilidad de que lleve a los consumidores a recurrir a otros estimulantes o estupefacientes que podrían ser más perjudiciales (capítulo XIV, párrafos 553 a 585).

2. Se aboga por una política de control y restricción, que persigue acabar con el uso excesivo y restringir el uso moderado dentro de unos límites (capítulo XIV, párrafo 586).

3. Los medios que se desplegarán para conseguir estos objetivos son:

- una tributación adecuada, cuya eficacia se puede optimizar combinando un impuesto directo con la subasta del privilegio de venta (capítulo XIV, párrafo 587).
- la prohibición del cultivo, salvo en caso de contar con la debida licencia, y su centralización (capítulo XVI, párrafos 636 a 677).
- la limitación del número de establecimientos dedicados a la venta al detalle de estupefacientes de cáñamo (capítulo XVI, párrafo 637).
- la limitación de la cantidad de posesión legal (capítulo XVI, párrafos 689 y 690). El límite para la posesión legal de *ganja* o *charas* o de cualquier otro preparado o mezcla que las contenga sería de 5 *tola* (unos 60 gramos), y de *bhang* o de cualquier mezcla que lo contenga, de un cuarto de *ser* (un cuarto de litro).

Sudáfrica fue otro de los primeros países en fiscalizar el cannabis. En 1870 se aprobó una ley, endurecida en 1887, que prohibía el uso y la tenencia de cannabis por parte de los inmigrantes indios y que respondía principalmente a la idea de que el uso de *dagga* –como se conocía el cannabis– estaba amenazando el dominio blanco.<sup>14</sup> Sin embargo, los habitantes rurales africanos usaban comúnmente el cannabis con fines recreativos, medicinales y religiosos y este no constituía ningún problema.<sup>15</sup> La presión para prohibir el cannabis estaba aumentando en el resto del mundo en la década de 1880, cuando los movimientos proabstinencia expandieron su lucha contra el alcohol a otras sustancias psicoactivas y a la embriaguez en general.<sup>16</sup> Sin embargo, no era inevitable que tales inquietudes sobre el cannabis condujeran necesariamente a su prohibición.

Las pragmáticas recomendaciones de uno de los primeros –y hasta la fecha más exhaustivos– estudios sobre los efectos del cannabis, el *Informe de la Comisión de Estupefacientes sobre el Cáñamo de la India* de 1894, apuntaban a otra dirección. La Comisión no se creó porque existieran especiales preocupaciones al respecto en la India, sino porque la cuestión fue planteada en la Cámara de los Comunes del Reino Unido por cruzados de la abstinencia. Estos estaban preocupados por los efectos de la producción y el consumo de cáñamo, y sostenían que los “manicomios de la India están repletos de fumadores de ganja”.<sup>17</sup> Lamentablemente, la gran

## La prohibición del cannabis en Brasil

El cannabis se prohibió en Brasil por primera vez en 1830, cuando el consejo municipal de Río de Janeiro emitió una directiva que prohibía la venta y el uso de *pito de pango* (cannabis, normalmente fumado en una especie de pipa de agua), así como su presencia en cualquier lugar público. Cualquier persona que vendiera *pango* podía ser multada con 20 *milreis* (unos 40 dólares al tipo de cambio de 1830),<sup>18</sup> y cualquier esclavo u otra persona que lo consumiera podía ser condenado a una pena máxima de tres días de prisión.<sup>19</sup> Al de Río de Janeiro, le siguieron otros consejos municipales con directivas parecidas: Caxias en 1846, São Luís en 1866, Santos en 1870 y Campinas en 1876, aunque no está claro si estas leyes se aplicaban realmente.<sup>20</sup> Una directiva promulgada en 1886 en São Luis, capital del estado nortero de Maranhão, prohibía la venta, la exposición pública y la práctica de fumar cannabis. A los esclavos que quebrantaran la ley se los debía castigar con cuatro días de prisión.<sup>21</sup>

La planta del cannabis no era autóctona de Brasil y, aunque no se sabe a ciencia cierta cómo llegó hasta allí, es muy probable que lo hiciera con los esclavos negros de África (por sus fines recreativos, religiosos y medicinales) en el siglo XVI, cuando se los envió para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar del nordeste del país. La leyenda cuenta que las semillas del cannabis se transportaban en muñecos de trapo atados a los harapos que vestían los esclavos. Otro indicio de que el cannabis se introdujo desde África es que se conocía como *fumo de Angola* (humo de Angola) o *diamba*, *liamba*, *riamba* y *maconha*, palabras derivadas del *ambundo*, el *quimbundo* y otros idiomas que aún perviven en los actuales Angola y Congo.<sup>22</sup>

La llegada del cannabis a Brasil fue un paso más en su propagación por todo el globo. El cannabis, de hecho, tampoco era una planta autóctona de África, sino que había llegado allí seguramente a través de comerciantes árabes de la India. Tras arribar a la costa oriental, a centros de comercio como Zanzíbar y la Isla de Mozambique, subió por el río Zambeze y descendió por el río Congo hacia la costa occidental de África meridional, desde donde viajó hasta Brasil.<sup>23</sup> En Angola, las autoridades coloniales portuguesas impusieron una de las primeras prohibiciones del cannabis; su uso por parte de los esclavos “se considera un delito”, observaba el explorador David Livingstone en 1857, añadiendo que “esta hierba perniciosa es muy utilizada en todas las tribus del interior” (que correspondería más o menos a la Zambia actual).<sup>24</sup> Otro explorador apuntaba que aunque los portugueses prohibían a los esclavos usarla, la *diamba* se vendía mucho en el mercado de Luanda (Angola) y se cultivaba en torno a las cabañas de las aldeas en prácticamente todo el país.<sup>25</sup> La vida de algunas tribus del Congo giraba alrededor del cannabis, que se cultivaba, se fumaba con regularidad en una *riamba* (una enorme calabaza de más de un metro de diámetro) y se veneraba.<sup>26</sup>

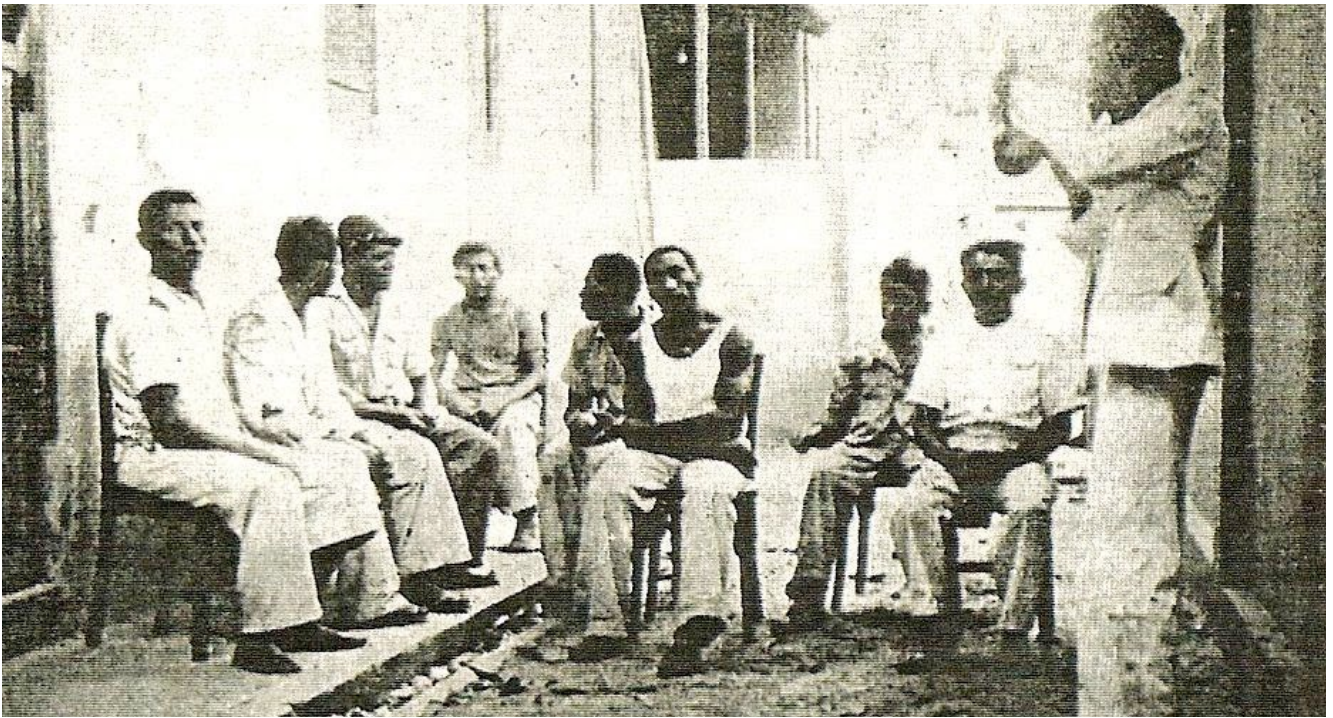
Durante el auge de la caña de azúcar en el noreste del Brasil

colonial, era bastante habitual que el propietario de esclavos disfrutara de su puro o habano de tabaco y permitiera a los esclavos cultivar y consumir cannabis.<sup>27</sup> La sustancia era muy utilizada en los *quilombos*, comunidades de esclavos fugitivos, a principios del período colonial, y también entre los pescadores, los estibadores y los jornaleros más tarde. Su consumo acabó extendiéndose a la población autóctona. El uso de cannabis también constituía una forma de socialización en círculos semiritualizados de fumadores que se reunían al terminar el día, conocidos como *assembléias*, así como ocasionalmente en algunas prácticas religiosas africanas como la *umbanda* y el *candomblé*.<sup>28</sup> El uso de cannabis, que se identificaba con la cultura y la medicina tradicional afrobrasileñas, estaba mal visto por la élite blanca. Los participantes del primer congreso afrobrasileño, que tuvo lugar en Recife en 1934 y al que asistió Gilberto Freyre,<sup>29</sup> identificaron el cannabis como pieza de la tradición cultural afrobrasileña. Freyre opinaba que la planta era una forma de resistencia cultural africana en el noreste.

Sin embargo, no era esta incipiente escuela de pensamiento afrobrasileñista –que acabaría restaurando la herencia y la cultura africanas en Brasil– la que dominaba el discurso científico y oficial. Un influyente grupo de médicos brasileños que afirmaban estar preocupados por el bienestar de la “raza brasileña” consideraba que el uso de cannabis era un vicio. Entre ellos, destacaba Rodrigues Dória, psiquiatra y catedrático de Medicina Pública en la Facultad de Derecho de Bahía, presidente de la Sociedad de Medicina Legal y exgobernador del estado de Sergipe. Fue él quien marcó la pauta en un informe preparado para el II Congreso Científico Panamericano que se celebró en Washington, D.C. en diciembre de 1915, describiendo “el vicio pernicioso y degenerativo” del cannabis como una especie de “venganza de los vencidos”, que entendía como la vindicación de los negros “salvajes” contra los blancos “civilizados” que los habían esclavizado.<sup>30</sup>

El primer análisis brasileño sobre el cannabis se convirtió en la referencia de casi todos los estudios posteriores sobre el tema durante décadas. Esta escuela de pensamiento consideraba que el cannabis era el “opio del pueblo”, ya que se utilizaba principalmente entre las clases más humildes, esclavos, delincuentes y grupos marginales de la sociedad. Esta perspectiva dominó el discurso sobre el cannabis en Brasil hasta la década de 1960, a pesar de que sus portavoces apenas tenían un conocimiento directo de la cuestión. Comparando sus efectos con los provocados por el opio, se estimaba que el cannabis era muy adictivo y que causaba daños graves a la salud física y mental de sus usuarios, y era acusado de numerosos problemas como la idiotez, la violencia, la sensualidad desenfrenada, la locura y la degeneración racial. Los usuarios de cannabis eran vistos como personas descarriadas y enfermas, y en 1932 la planta fue finalmente clasificada como estupefaciente, cuyo uso y venta quedaron prohibidos de forma definitiva en 1938.<sup>31</sup>

Una asamblea, un encuentro social bastante habitual en el noreste de Brasil hasta la década de 1940 en los que se consumía diamba (cannabis).



cantidad de información que recogían los siete volúmenes del informe fue en gran medida ignorada en los debates sobre el control del cannabis que se desplegaron en el ámbito internacional y bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas en las décadas de 1920, 1930 y 1950.

Su ausencia en las discusiones internacionales resulta muy relevante hoy en día, ya que no hay casi ningún punto de importancia en las conclusiones de este informe histórico sobre el problema del cannabis en la India que se haya demostrado como erróneo en los más de 100 años que han transcurrido desde su publicación. La Comisión analizó las propuestas que se habían planteado en el pasado para prohibir el cannabis (en 1798, 1872 y 1892), llegando a la conclusión de que dichas propuestas siempre se habían descartado porque la planta crecía de forma espontánea casi en cualquier lugar y porque los intentos de prohibir este hábito común en varias formas podría provocar a la población local y llevarla a usar sustancias embriagadoras más nocivas. Según las conclusiones del informe: “En cuanto a los supuestos efectos mentales de los estupefacientes, la Comisión ha llegado a la conclusión de que el uso moderado de estupefacientes de cáñamo no produce efectos perjudiciales en la mente (...) Por lo general, estos estupefacientes no tienden a la delincuencia y la violencia”. El informe también apuntaba que “el uso moderado de estos estupefacientes es la norma, y que el uso excesivo es comparativamente excepcional. El uso moderado no produce prácticamente ningún efecto adverso”.<sup>32</sup>

Si se hubiera impuesto la sensatez de las recomendaciones de la Comisión sobre Cáñamo de la India, puede que hoy en día contáramos con un sistema bastante parecido a la nueva ley adoptada recientemente en Uruguay o a los modelos de regulación en Colorado y Washington que se están aplicando después de que unas iniciativas de voto popular apostaran por gravar y regular el cannabis en ambos estados. Lamentablemente, la comunidad internacional optó por seguir otra línea de acción y decidió

prohibir el cannabis en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas. Tal como sugiere su propio nombre, la Convención Única consolida una serie de tratados multilaterales sobre control de drogas negociados entre 1912 y 1953. En los apartados que siguen se ofrece un breve repaso histórico de cómo se llegó a esta decisión.

### Primeros intentos de fiscalización internacional

En el plano internacional, la urgencia por controlar las sustancias psicoactivas comenzó concentrándose en el opio, especialmente en China, donde los misioneros occidentales estaban horrorizados por el extendido y, desde su punto de vista, destructivo uso del opio. Pronto se añadirían también otras sustancias. Uno de los relatos históricos de la fiscalización internacional de estupefacientes, *The Gentlemen's Club*, de 1975, dedica todo un capítulo a este tema: “Cannabis: International Diffusion of a National Policy”.<sup>33</sup> Como indica el título –que podría traducirse como “Cannabis: difusión internacional de una política nacional”–, las medidas de control y las prohibiciones impuestas a nivel interno se internacionalizaron más tarde, y desembocaron en la proscripción en otros países. Antes de que el cannabis fuera objeto de los esfuerzos internacionales para controlar las sustancias psicoactivas, entre los pocos países que imponían controles competían ya dos modelos muy distintos: un modelo prohibicionista, fundamentalmente ineficaz, y un modelo de regulación más sofisticado, que se conocía poco y apenas se aplicaba. La gran mayoría de países no contaban con ningún tipo de control.

El camino hacia la prohibición no siempre fue sencillo e incluso en los casos en que se impuso una prohibición, esta no siempre se aplicó efectivamente. En Egipto, por ejemplo, la prohibición del cannabis ya se estaba replanteando en 1892. Caillard Pasha, el director general de Aduanas del Reino Unido en Egipto, observó que la prohibición egipcia había generado redes de tráfico que abastecían al país con

## Marruecos: regulación, prohibición o hacer la vista gorda

El cannabis se ha usado en Marruecos durante siglos. Tradicionalmente, se fuma la hierba picada del cannabis con tabaco picado, una mezcla que se conoce como *kif* o *quife*, en una pipa que tiene una pequeña cazoleta de arcilla o de cobre llamada *sebsi*. El cannabis también se utilizaba en dulces (*majoon*) y en el té, aunque también se han reportado otros usos limitados medicinales y religiosos.<sup>34</sup> Las administraciones locales recaudaban impuestos de la venta de tabaco y *kif*, que se transferían al sultán.<sup>35</sup> A fines del siglo XIX, el 90 por ciento de las necesidades de cannabis farmacéutico de Francia se importaban desde Marruecos. Con la llegada de las potencias coloniales europeas a finales del siglo XIX, se desarrolló un régimen de control que, con el tiempo, iría oscilando entre la regulación, la prohibición y, en última instancia, hacer la vista gorda ante el cultivo en las remotas montañas del Rif, al norte de Marruecos.

En torno a 1890, el sultán Muley Hassan confirmó y autorizó el cultivo de cannabis en cinco *douars* (aldeas) de las zonas tribales bereberes de Ketama, Beni Seddat y Beni Khaled, en el Rif, a la vez que restringió el comercio en el resto del territorio.<sup>36</sup> Esta zona sigue siendo hoy día el centro neurálgico de cultivo de cannabis, a pesar de que dicho cultivo se prohibió en 1956, cuando el país se independizó. Los cuidados campos de cannabis se encuentran por doquier en terrazas sembradas en las laderas, incluso junto a las carreteras principales. La gente de la zona afirma que tiene permiso para cultivar cannabis al amparo de un *dahir* (decreto) promulgado en 1935 por las autoridades del protectorado español del norte de Marruecos (1912-56), basado en otro anterior de 1917.<sup>37</sup>

Según el decreto de 1917, el *kif* se debía vender a la *Régie marocaine des kifs et tabac*, una compañía multinacional con sede en Tánger, controlada principalmente por capital francés, que adquirió el monopolio para comerciar con cannabis y tabaco en Marruecos en la Conferencia de Algeciras de 1906, convocada para determinar el estatus del país. En 1912, el país se dividió en dos zonas: una bajo administración francesa y, la otra, bajo dominio español, en el norte, donde se encontraba la zona de cultivo de cannabis del Rif. El objetivo de los *dahirs* para regular el cultivo, el transporte, la venta y el consumo del *kif* era proteger los intereses del monopolio frente a los productores y vendedores clandestinos.<sup>38</sup> Los campesinos dependían de la *Régie* para el permiso de cultivo y estaban obligados a entregar sus cosechas a fábricas situadas en Tánger y Casablanca, donde se procesaba para la venta comercial en establecimientos de tabaco.<sup>39</sup>

El uso, por lo general, no era problemático. Muchas personas fumaban algunas pipas por la noche, mientras tomaban un café o un té. “El número de estos fumadores ‘prudentes’ es bastante alto en las ciudades entre los artesanos y los pequeños comerciantes”, apuntaba un estudio de la ONU en 1951.<sup>40</sup> En Túnez, durante el protectorado francés que duró hasta 1956, existía un sistema parecido de “tolerancia controlada”, que restringía el contrabando y mantenía el consumo dentro de límites moderados. La venta de cannabis picado ya listo para fumar (*takrouri*) estaba organizada a través de un monopolio estatal, al igual que la venta de tabaco. La *Direction des monopoles* se encargaba de emitir permisos de cultivo, fijar la superficie de las plantaciones autorizadas cada año y comprar la cosecha completa de las

plantas enteras a los productores. La Fábrica de Tabaco de Túnez preparaba el *takrouri* y lo distribuía en paquetes de cinco gramos, que se vendían en todos los establecimientos de tabaco de la Regencia de Túnez.<sup>41</sup>

Pese a todo, la situación del cannabis en el Rif no estuvo exenta de controversia. Durante la efímera República del Rif (1923-26), instaurada por Mohammed ben Abdelkrim, que había unificado a las tribus bereberes contra la ocupación española, el cultivo y el consumo de *kif* se prohibió. Abdelkrim consideraba que el cannabis era contrario (*haram*) al Islam. No se sabe a ciencia cierta cuán eficaz fue la prohibición, pero el hecho es que, tras la derrota de Abdelkrim, las autoridades españolas y francesas ocupantes volvieron a permitir el cultivo. En la zona controlada por Francia, se estableció “una zona de tolerancia al norte de Fez” cerca del Rif, “con miras a permitir la adaptación al nuevo orden económico de las tribus” y contener el contrabando de cannabis de la zona española.<sup>42</sup>

Francia, debido a lo que entendía que eran sus obligaciones en virtud de la Convención de 1925, promulgó un decreto en 1932 que prohibía el cultivo de cannabis en su zona, excepto el realizado para abastecer a la *Régie* en torno a Kenitra (Gharb) y Marrakech (Haouz).<sup>43</sup> Aunque España se adhirió a la Convención en 1928, el cultivo con licencia se mantuvo en la zona española, que se convirtió en la principal fuente del *kif* con licencia también en la zona francesa. Al parecer, la regulación de 1917 se cumplía poco y el *kif* cultivado en la zona española escapaba en gran medida a las normas de la *Régie*.<sup>44</sup> Por lo tanto, en 1935 un decreto en la zona española limitó la superficie de cultivo a las aldeas originales del área de Ketama, Beni Seddat y Beni Khaled. Sin embargo, los decretos posteriores no mencionaban explícitamente ningún área.

No fue hasta 1954 cuando el protectorado francés prohibió el cultivo totalmente. En la zona española, en cambio, un *dahir* de 1954 aún autorizaba el cultivo, la producción y la distribución con la correspondiente licencia del monopolio, pero con un importante umbral sobre la posesión de 5 kilogramos. Las cantidades que superaran ese límite podían ser objeto de sanciones administrativas. El cultivo se permitía en municipios que no se mencionaban en los documentos oficiales, con la autorización de las autoridades locales y del monopolio.<sup>45</sup> En 1956, cuando Marruecos se independizó y se adhirió a las convenciones vigentes de control de drogas, la prohibición del cannabis se extendió a las antiguas zonas francesa y española.<sup>46</sup> Sin embargo, el rey Mohammed V decidió condonar el cultivo en los cinco *douars* históricos después de sofocar una insurrección en el Rif, que había surgido, entre otras cosas, debido a la prohibición del cultivo.<sup>47</sup> Se calcula que, en aquella época, el número de fumadores ocasionales o habituales casi alcanzaba el millón de personas,<sup>48</sup> o en torno al 8 por ciento de la población.

El régimen de control bajo el que han actuado los cultivadores de cannabis en la zona del Rif ha ido fluctuando desde la autorización oficial a la tolerancia informal por parte de las autoridades que han gobernado la zona desde entonces. No obstante, el cultivo de la planta ha florecido durante más de un siglo a pesar de las campañas de erradicación y los proyectos de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos desde la década de 1970. El mercado ha pasado del consumo interno a la exportación

internacional, mientras que el producto ha pasado del kif al hachís, con la llegada del método de producción del cribado desde el Líbano hacia finales de la década de 1970. También se han introducido nuevas cepas, primero desde el Líbano, pero en los últimos años seguidas cada vez más por híbridos de nuevas casas de cultivo comercial, con un rendimiento y una potencia mucho mayores, hasta el punto de que las variedades marroquíes originales están desapareciendo a gran velocidad.<sup>49</sup>

El cultivo aumentó rápidamente en la década de 1980 debido a la creciente demanda de Europa, y probablemente alcanzó su nivel máximo en torno a 2003, cuando una encuesta de supervisión de los cultivos efectuada por la UNODC y el Gobierno marroquí reveló que existían 134.000 hectáreas cultivadas y se consideraba que el

país era el mayor productor de hachís del mundo. Un estudio posterior, realizado en 2005, mostró un descenso significativo, hasta las 72.500 hectáreas, y en 2011 se estimaba que el cultivo ocupaba unas 47.500 hectáreas.<sup>49</sup> El Gobierno marroquí incrementó la erradicación de manera significativa a partir de 2003, mediante campañas de corte y quema de cultivos y la aspersión de herbicidas.<sup>51</sup> Sin embargo, según estudios recientes, puede que la producción real de hachís (en contraposición a la superficie cultivada) no esté disminuyendo debido a la introducción de variedades de mayor rendimiento. Desde 2013, el Parlamento marroquí está estudiando la posibilidad de regular el cannabis para usos industriales y medicinales, en un esfuerzo por normalizar la situación,<sup>52</sup> lo cual podría desplazar el péndulo, una vez más, hacia la regulación de la planta.

todo el hachís que necesitaba el mercado clandestino, así como dado lugar a fumaderos ilegales, contrabando y corrupción. En su opinión, el Gobierno egipcio debía copiar las políticas de control y restricción que se habían adoptado en la India con el objetivo de contener el uso excesivo y permitir el consumo moderado, señalando que el sistema de licencias e impuestos en la India estaba generando ingresos, mientras que el consumo había disminuido.<sup>53</sup>

Al igual que con el opio, era evidente que una prohibición a escala nacional era impracticable si no se controlaba el comercio internacional. Posteriormente, el cannabis se incluyó en los preparativos para la Conferencia Internacional del Opio, que tuvo lugar en La Haya, en los Países Bajos. La Conferencia de La Haya –que partió de los resultados de la Conferencia de Shanghai de 1909– culminó con la Convención Internacional del Opio de 1912. En el transcurso de las negociaciones, a las atribuciones de la Conferencia se le sumaron, además del opio y los opiáceos, otras sustancias. La delegación italiana, preocupada por el contrabando de hachís en sus colonias del norte de África (la actual Libia, arrebatada a Turquía durante una contienda en 1911), planteó el tema del control internacional del cannabis.<sup>54</sup>

Muchos de los delegados quedaron perplejos ante la introducción del cannabis en las discusiones. Los productos farmacéuticos de cannabis aún estaban muy extendidos a principios del siglo XX y los delegados carecían de un conocimiento sustantivo, ya que no existían estadísticas sobre el comercio internacional y ni siquiera una definición científica clara de la sustancia. Tampoco tenían instrucciones de sus respectivos Gobiernos sobre cómo tratar la cuestión. El presidente de la Conferencia, el holandés Jacob Theodor Cremer, sugirió que bastaría con que los países abordaran el tema internamente y que quizá este ni siquiera formaba parte del problema internacional de la fiscalización de drogas.<sup>55</sup> Solo los Estados Unidos apoyaron a Italia, cuya delegación ya había abandonado las negociaciones después del primer día de la Conferencia. Los Estados Unidos solo lograron obtener una resolución en el anexo de la Convención.<sup>56</sup>

La Conferencia considera conveniente estudiar la cuestión del cáñamo índico desde el punto de vista estadístico y científico, con el propósito de regular sus usos indebidos, si así se estimara necesario, mediante la legislación internacional o un acuerdo internacional.<sup>57</sup>

Entre los participantes de la Conferencia se encontraba Hamilton Wright, un funcionario del Departamento de Estado que no solo coordinaba los aspectos internacionales de la política de control de drogas de los Estados Unidos, sino que también se encargaba de redactar el borrador de las leyes de su país. En 1910, había intentado incluir el cannabis en un proyecto de ley, arguyendo que si una droga “peligrosa” se prohibía de forma efectiva, sus usuarios habituales se pasarían a otra sustancia. Según el razonamiento de Wright, anticipando que los usuarios abandonarían los opiáceos y la cocaína, se debía prohibir también el cannabis. Y por extensión, tantas sustancias psicoactivas como fuera posible. Wright creía en “un modelo hidráulico de apetitos narcóticos”,<sup>58</sup> una especie de teoría de la escalada en el consumo de drogas, pero a la inversa, que ganaría popularidad años más tarde. Su proyecto de ley –precursor de la Ley Harrison sobre Estupefacientes de 1914 para fiscalizar los opiáceos y la cocaína– fue derrotado debido principalmente a la oposición de la industria farmacéutica y el cannabis no quedó prohibido en el marco de la legislación federal estadounidense hasta 1937.

La Convención de La Haya de 1912 instaba a las Partes signatarias a conceder licencias para productores, regular la distribución y detener las exportaciones a aquellos territorios que prohibieran la importación. El principal temor en la época de algunos países era que el comercio libre y no regulado del opio, la heroína, la morfina y la cocaína pudiera conducir a un aumento del uso de drogas en sus territorios. Por lo tanto, era necesario introducir controles básicos sobre el comercio internacional. Como la mayoría de los Estados se mostraron reacios a penalizar el uso no médico de esas sustancias psicoactivas, el tratado se centró principalmente en la regulación orientada a la oferta del comercio lícito y a la disponibilidad para fines médicos.<sup>59</sup>

Sin embargo, las primeras repercusiones del debate sobre el cannabis en la Conferencia no se hicieron esperar. El Gobierno colonial de Jamaica añadió el cannabis en su legislación cuando ratificó la Convención de la Haya de 1912 en 1913, y lo prohibió una década después. El cannabis había entrado en la isla con los trabajadores indios que llegaron contratados tras la abolición de la esclavitud en 1838.<sup>60</sup> La Guayana Británica y Trinidad también aprobaron leyes que prohibían el cultivo de cannabis y regulaban su venta y posesión. El cannabis se vendió bajo licencia a los trabajadores indios de las plantaciones hasta 1928.<sup>61</sup>



## El cannabis y la Sociedad de las Naciones

El enfoque basado en la oferta se mantuvo en el marco de las nuevas estructuras multilaterales que se desarrollaron tras la Primera Guerra Mundial. Tras asumir la responsabilidad sobre el tema, lo cual incluía supervisar la Convención de La Haya de 1912, la Sociedad de las Naciones –a través del Comité Consultivo sobre el Tráfico del Opio y otras Drogas Nocivas– pasó a fortalecer los aspectos transnacionales del incipiente sistema de fiscalización internacional de drogas y a instaurar controles sobre un mayor número de sustancias. La principal preocupación seguía siendo el opio, la morfina y la cocaína, pero una carta de Sudáfrica al Comité en noviembre de 1923 volvió a añadir el cannabis a la agenda.

Las autoridades sudafricanas, que habían impuesto una prohibición nacional sobre el cultivo, la venta, la posesión y el uso de cannabis en junio de 1922, afirmaban que, desde su punto de vista, “la más importante de todas las drogas que engendran hábito” era el cannabis, que no estaba incluido en la lista de la Convención.<sup>62</sup> El Comité Consultivo decidió pedir a los Gobiernos información sobre la producción, el uso y el comercio de la droga en una circular enviada en noviembre de 1924. Ese mismo mes, se había convocado una segunda Conferencia del Opio que acabaría modificando la situación jurídica del cannabis de forma muy significativa.

La Conferencia se reunió en Ginebra para discutir las medidas necesarias para aplicar la Convención del Opio de 1912, así como para establecer límites máximos sobre la producción de opio, morfina y cocaína, y restringir la producción de opio en bruto y hoja de coca para la exportación con fines médicos y científicos. Sin embargo, el segundo día de la reunión, Mohamed El Guindy, el delegado de Egipto –ya oficialmente independiente del Reino Unido–, propuso incluir el cannabis en las deliberaciones y someterlo al alcance de la Convención. Según El Guindy, el hachís era “al menos tan perjudicial como el opio, si no más”.<sup>63</sup> La propuesta recibió el apoyo

de Turquía, Grecia, Sudáfrica y Brasil, países que ya tenían experiencia con el cannabis o lo habían prohibido, aunque con un éxito escaso o nulo. Aunque la delegación británica arguyó que el cannabis no formaba parte de la agenda formal de la reunión, El Guindy insistió y presentó una propuesta oficial.

En el discurso con el que presentó la propuesta, dibujó un panorama terrible sobre los efectos del hachís. Si bien admitió que tomado “ocasionalmente y en pequeñas dosis, puede que el hachís no presente un gran peligro”, subrayó que cuando una persona “adquiere el hábito y se vuelve adicta a la droga (...) es muy difícil escapar”. A continuación, afirmó que una persona “bajo los efectos del hachís presenta síntomas muy parecidos a los de la histeria” y que “las facultades intelectuales se debilitan paulatinamente y todo el organismo se deteriora”, a lo que añadió que “la proporción de casos de locura provocados por el uso de hachís oscila entre el 30 y el 60 por ciento del número total de casos que se producen en Egipto”. Según El Guindy, el cannabis no solo conducía a la locura, sino que también funcionaba como pasarela a otras drogas y vice versa. Si no se incluía en la lista junto al opio y la cocaína, predijo, el cannabis los sustituiría y se convertiría “en una terrible amenaza para todo el mundo”.<sup>64</sup>

La mayoría de los países representados en la Conferencia tenían poca o ninguna experiencia con el cannabis y se mostraron inclinados a basarse en aquellos que sí la tenían, especialmente Egipto, Turquía y Grecia. La prohibición del cannabis en Egipto había afectado a todo el Mediterráneo oriental y otras regiones. A Grecia, Chipre, Turquía, Sudán, Siria, el Líbano y Palestina se les pidió que ayudaran a las autoridades policiales egipcias restringiendo el cultivo y el comercio. La propuesta de El Guindy estuvo sin duda motivada por los intentos fallidos de acabar con el contrabando de esos países hacia Egipto.<sup>65</sup>

A pesar de la falta de pruebas en el apasionado discurso de El Guindy que fundamentara sus afirmaciones sobre los efectos del hachís, los delegados no estaban preparados



para contradecirlas. La afirmación de que entre el 30 y el 60 por ciento de los casos de locura se podían atribuir al hachís era, en el mejor de los casos, una exageración. El informe anual de 1920-21 del hospital Abbasiya en El Cairo –el mayor de los dos centros de salud mental de Egipto– registró 715 ingresos, de los que solo 19 (el 2,7 por ciento) se atribuyeron al hachís, un número mucho menor que los 48 atribuidos al alcohol. Además, incluso el pequeño número de casos atribuidos al cannabis eran, según el informe, “no, estrictamente hablando, causas, sino afecciones asociadas con la enfermedad mental”.<sup>66</sup>

Las aseveraciones excesivas de El Guindy suscitaron un pánico moral entre los delegados –la mayoría mal informados–, que aplaudieron su intervención, aunque algunos admitieron que sus conocimientos sobre el tema eran bastante limitados. La reacción, a pesar de todo, no fue unánime. Los delegados de la India, el Reino Unido y Francia expresaron su simpatía por la posición del delegado egipcio, pero arguyeron que, como su Gobierno no había avisado con antelación a la secretaria, la Conferencia carecía de competencias para aplicar al hachís las disposiciones de la Convención de La Haya de 1912. El tema se derivó a un subcomité para que lo estudiara con mayor detalle, en el que El Guindy introdujo la cláusula:

El uso del cáñamo índico y de los preparados derivados de este solo se autorizará con fines médicos y científicos. La resina en bruto (charas), sin embargo, que se extrae de la parte superior de las plantas hembra de *cannabis sativa*, y los diversos preparados (hachís chira, esrar, diamba, etc.) para los que sirve de base, no siendo en la actualidad usados con fines médicos y siendo solo susceptibles de utilización con fines nocivos, del

mismo modo que otros estupefacientes, no podrán ser objeto de producción, venta, comercio, etc., en ninguna circunstancia.<sup>67</sup>

El subcomité se pronunció a favor de la prohibición total del cannabis. Solo tres de los dieciséis países representados en el subcomité (el Reino Unido, la India y los Países Bajos) se opusieron a una medida tan drástica.<sup>68</sup> Curiosamente, ni los delegados indios ni los británicos mencionaron el informe que había elaborado en 1895 la Comisión sobre Estupefacientes de Cáñamo de la India, que presentaba un análisis mucho más matizado de los beneficios, los riesgos y los daños del cannabis.

Los delegados británicos e indios añadieron reservas al polémico párrafo de El Guindy. Y es que, además de restringir el comercio internacional, también interfería en las políticas y leyes internas de los países, algo que, en aquella época, se consideraba que iba demasiado lejos. Los Estados Unidos habían intentado introducir disposiciones parecidas para el opio, pero se vieron bloqueados por otras delegaciones, lo cual precipitó la airada salida de la Conferencia de los estadounidenses. Por ese motivo, las recomendaciones fueron notablemente diluidas por el comité de redacción de la nueva Convención, a pesar de lo que el presidente del subcomité calificó de “cierta pertinaz insistencia” por parte de El Guindy, una reprimenda poco habitual en el mundo diplomático. En consecuencia, el cannabis se acabó incluyendo en la Convención Internacional del Opio de 1925, sometido a un régimen limitado de fiscalización internacional: la prohibición de exportar el cannabis a países donde fuera ilegal y la exigencia de un certificado de importación para los países que permitían su uso.<sup>69</sup>

Segunda Conferencia del Opio, Ginebra, 1924-25 (Biblioteca de la ONU, archivos de la Sociedad de Naciones)





Así, sin que se analizaran debidamente las pruebas relevantes que corroboraran la necesidad de fiscalización y a petición de un único país, Egipto, la Conferencia decidió formalmente que el “cáñamo índico” era tan adictivo y peligroso como el opio, y que debía tratarse en consecuencia, por lo que el cannabis quedó sometido a control jurídico internacional en la Convención de Ginebra de 1925.<sup>70</sup> La Convención solo contemplaba la dimensión transnacional del comercio de cannabis. Así, el nuevo régimen de fiscalización no prohibía la producción de cannabis ni el comercio nacional, no imponía medidas para reducir su consumo interno y no solicitaba a los Gobiernos que proporcionaran sus cálculos de producción de cannabis al Comité Central Permanente del Opio (CCPO), un organismo establecido por el tratado para controlar y supervisar el comercio lícito internacional, que en aquella época era la principal fuente de abastecimiento de los mercados ilícitos.<sup>71</sup>

Tras la aprobación de la Convención Internacional del Opio de 1925, los países europeos empezaron a prohibir gradualmente la posesión de cannabis y, a menudo, también su uso (por ejemplo, la Ley de Estupeficientes Peligrosos de 1928 en el Reino Unido; la Ley del Opio revisada de 1928 en los Países Bajos;<sup>72</sup> la segunda Ley del Opio de 1929 en Alemania).<sup>73</sup> Estas leyes sobrepasaban las obligaciones establecidas por la Convención, a pesar de la ausencia de problemas relacionados con el uso de cannabis en aquellos países. Las prohibiciones impuestas a escala nacional sobre una sustancia que había sido demonizada basándose en pruebas cuestionables puso en marcha un proceso de controles más estrictos en el ámbito internacional. Poco después de que Egipto hubiera forzado el tema en la agenda internacional, países más poderosos se embarcarían en el proceso de incrementar la criminalización y de perseguir medidas prohibicionistas más estrictas a escala

internacional. La ley de drogas británica, por ejemplo, serviría como modelo para la legislación de las Indias Occidentales Británicas.<sup>74</sup>

En la Sociedad de las Naciones, la cuestión no despertó mucho interés después de que se adoptara la Convención de Ginebra de 1925. Sin embargo, en la década de 1930, el Comité Consultivo comenzó a prestar una creciente atención al cannabis, bajo la presión de Egipto y, especialmente, de los Estados Unidos y Canadá. En el 19º período de sesiones del Comité, celebrado en 1934, se presentó un informe en el que se calculaba que existían al menos 200 millones de consumidores de cannabis en todo el mundo, aunque no estaba claro cómo se había llegado a esa cifra. La delegación egipcia exigió “la prohibición de la planta de cannabis índica a escala mundial”, pero otras delegaciones se mostraron menos impresionadas debido al poco fundamento de las afirmaciones.<sup>75</sup> Por lo tanto, el tema se derivó a un subcomité.

De vez en cuando, aparecían críticas a la tendencia prohibicionista. En un artículo publicado por el diario *The New York Times* en 1926, se cuestionaban las acusaciones de El Guindy contra el cannabis. El artículo citaba el Informe de la Comisión sobre Estupeficientes de Cáñamo de la India de 1894, aduciendo que ni la locura ni la delincuencia estaban relacionadas con la planta, “sino que cuando se observaban excesos, estos estaban por lo general relacionados con otros vicios, como el alcohol y el opio. Ni un solo testigo médico pudo demostrar claramente que el hábito diera lugar a aberración mental”.<sup>76</sup> El artículo también aludía a un estudio realizado entre personal militar estadounidense en la Zona del Canal de Panamá, con 17 voluntarios que fumaban marihuana bajo supervisión médica. El comité investigador informaba que “la influencia de la droga cuando se usa para fumar

es incierta y parece haber sido muy exagerada” y llegaba a la conclusión de que “no existe ninguna prueba médica de que provoque locura”, apuntando que “no existen evidencias de que la marihuana de cultivo local sea una droga que engendre hábito (...) ni de que tenga efectos perjudiciales entre las personas que la usan”. Por lo tanto, el comité recomendaba que “las autoridades de la Zona del Canal no adopten medidas para evitar la venta o el uso de marihuana, y que ninguna legislación especial (...) era necesaria”.<sup>77</sup>

### Los Estados Unidos entran en escena

En la época de la Convención del Opio de 1925, los Estados Unidos estaban aplicando sin éxito un régimen de prohibición para el alcohol (1920-1933). Se estaba empezando a fraguar un sentimiento de pánico moral alimentado por artículos sensacionalistas de la prensa sobre la violencia que supuestamente incitaba el uso de la marihuana entre los trabajadores inmigrantes mexicanos. En consecuencia, se pidió que la marihuana se incluyera en la Ley Harrison. A pesar de ello, la Oficina Federal de Narcóticos (FBN), creada en 1930 y encabezada por el comisionado Harry J. Anslinger hasta 1962, en un primer momento minimizó el problema, alegando que el control del cannabis debía regularse a través de los estados mediante la Ley Estatal Uniforme sobre Narcóticos de 1934, de forma que la ley relativa al control de la venta y el uso de estupefacientes fuera la misma en los diversos estados y no dependiera del Gobierno federal. Anslinger consideraba que la heroína era una sustancia mucho más peligrosa y, en tanto que ya consumado y astuto burócrata, se mostraba prudente frente a la idea de que el FBN se comprometiera a controlar una sustancia que crecía libremente en muchos estados del país, sobre todo en el sur. Sin embargo, la presión para que se tomara alguna medida fue en aumento: primero ante las fuerzas policiales locales en los estados afectados, después ante los gobernadores y, de ahí, al secretario del Tesoro, que era el jefe de Anslinger.<sup>78</sup>

Promulgar legislación federal en los Estados Unidos es una cuestión complicada debido a las restricciones constitucionales que otorgan a los estados un notable poder en sus asuntos internos. Los intentos de la Oficina Federal de Narcóticos para diseñar una ley federal se basaron en un primer momento en los poderes para concertar tratados del Gobierno federal en tanto que autoridad que podría introducir un decreto contra la marihuana.<sup>79</sup> Eso podría explicar que los Estados Unidos intensificaran su actividad en el Comité Consultivo. Los predecesores de Anslinger habían utilizado las mismas tácticas en 1912 y 1925 “para hacer cumplir la legislación nacional a tiempo para subrayar la seriedad de las intenciones estadounidenses en las reuniones internacionales y, de ese modo, incrementar su capacidad de influir en las decisiones internacionales; al mismo tiempo, utilizaban las obligaciones internacionales como argumento para la legislación nacional”.<sup>80</sup>

Aunque los Estados Unidos no eran miembro de la Sociedad de las Naciones, mantenían una presencia extraoficial como observadores en las deliberaciones y manifestaban su insatisfacción con el enfoque indulgente de las potencias coloniales europeas que tenían un importante interés financiero en la producción de opio y coca, y en la fabricación de derivados como la morfina, la heroína y la cocaína. Uno de los motivos por los que

los Estados Unidos se habían retirado de la Conferencia de Ginebra de 1924-1925 fue la negativa de los países productores a comprometerse con adoptar medidas concretas para restringir la producción de opio en bruto y hojas de coca a las necesidades médicas y científicas. Washington consideraba que esta era una gran brecha en el sistema internacional de fiscalización. Limitar las reservas disponibles sería algo imposible a no ser que el control comenzara en el origen, con la restricción del cultivo de las plantas.<sup>81</sup>

Los Estados Unidos intentaron incorporar medidas más estrictas –también para el cannabis– en la Conferencia para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas que tuvo lugar en Ginebra en junio de 1936. La Conferencia se convocó para abordar el creciente problema del tráfico ilícito de drogas, una de las consecuencias no deseadas de la mayor eficacia del régimen de control impuesto a los mercados internacionales ilícitos de drogas. La propuesta de los Estados Unidos para el borrador del convenio que se estaba negociando incluía severas penas obligatorias para toda aquella persona que promoviera o participara en el cultivo, la producción, la fabricación o la distribución con fines no médicos ni científicos. Otras delegaciones se negaron a seguir esa vía y la delegación estadounidense, actuando de una forma que recordaba a la Conferencia de Ginebra de 1925, abandonó la reunión, descontenta con la limitada aplicación del convenio. La estrategia de los Estados Unidos consistía en influir en su propia política nacional, estableciendo una base constitucional, a través del tratado, para la regulación federal del cultivo y la producción de opio y cannabis,<sup>82</sup> y según el historiador William B. McAllister “quizá también el uso individual”.<sup>83</sup> No obstante, la delegación consideraba que el Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas de 1936 era “un paso hacia atrás”.<sup>84</sup>

Poco después de volver a Washington, Anslinger y el Departamento del Tesoro siguieron adelante con sus preparativos para aprobar una ley federal para controlar el cannabis, caracterizados por lo que efectivamente fue una campaña del miedo en el Capitolio y en los medios. Siguiendo lo que ahora ya es un enfoque muy practicado, en abril de 1937, por ejemplo, aseguró ante un comité de la Cámara de Representantes que bajo los efectos de la marihuana “algunas personas sufrirán un ataque de furia delirante y pueden cometer delitos violentos”. Respondiendo a una pregunta que surgió a raíz de su intervención, Anslinger afirmó que la droga era “peligrosa para la mente y el cuerpo, y especialmente peligrosa para el tipo criminal, porque libera todas las inhibiciones”.<sup>85</sup> Anslinger también testificó:

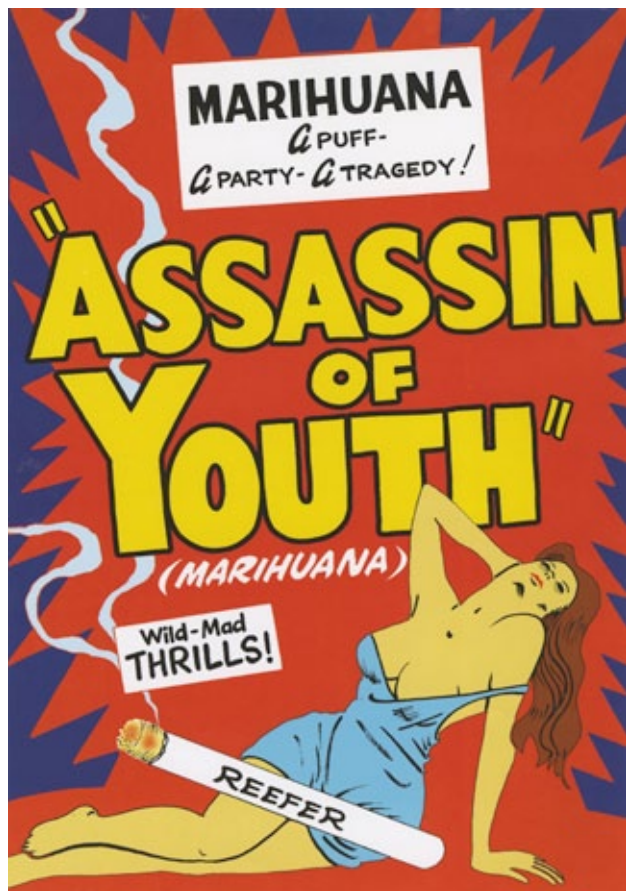
La mayoría de fumadores de marihuana son negros, hispanos, músicos de jazz y artistas. Su música satánica se inspira en la marihuana, y cuando las mujeres blancas fuman marihuana buscan relaciones sexuales con negros, artistas y otros. Es una droga que causa locura, criminalidad y muerte; la droga que más violencia ha causado en la historia de la humanidad.<sup>86</sup>

Estas opiniones se repetían una y otra vez en programas de radio, foros públicos, artículos de revistas y en la película *Reefer Madness*. Además del tono racista y xenófobo de fondo, la campaña de demonización rayaba en lo ridículo. En una ocasión, Anslinger incluso afirmó que la marihuana tenía un extraño efecto estimulante sobre la sensibilidad

musical, señalando que el cannabis se había utilizado durante mucho tiempo como ingrediente del “alpieste musical” para canarios.<sup>87</sup>

Este era el ambiente en agosto de 1937, cuando el Gobierno federal aprobó la Ley de Tributación de la Marihuana, con la que se prohibía efectivamente el cannabis en el país. La ley imponía un impuesto de actividad a los importadores, vendedores, comerciantes y a toda persona que manejara la droga. Las disposiciones de la Ley no estaban concebidas para recaudar ingresos ni para regular el uso de la marihuana. El objetivo era establecer los mecanismos jurídicos para imponer la prohibición de todos los usos de la marihuana.<sup>88</sup> Y así sucedió aunque el debate para aprobar el proyecto de ley en la Cámara de Representantes solo duró media hora y no incluyó ningún dato médico ni científico. Reflejando la indiferencia y laxitud del

Colección del Hash, Marihuana and Hemp Museum Amsterdam/Barcelona



debate, el congresista de Texas Sam Rayburn respondió a una pregunta sobre las disposiciones del proyecto de ley comentando que “algo que tiene que ver con algo llamado marihuana. Creo que es una especie de narcótico”.<sup>89</sup> Antes de los intentos federales para armonizar la aplicación de la ley de drogas en la década de 1930, algunos estados habían promulgado la prohibición del uso no médico de la marihuana; por ejemplo, California (1913), Texas (1919), Louisiana (1924) y Nueva York (1927). Para 1937, 46 de los 48 estados del país habían prohibido la sustancia.

Los Estados Unidos reforzaron posteriormente su impulso para fortalecer la fiscalización internacional y encabezar el movimiento global contra el cannabis. Por ese motivo, presentaron una extensa documentación a un subcomité del Comité Consultivo de la Sociedad de las Naciones, afirmando que existía un vínculo entre delincuencia, demencia y cannabis, a la vez que promovían la teoría de la escalada, según la cual el uso de cannabis conduce a la

adicción a la heroína. Anslinger declaró en 1938 ante el Comité Consultivo: “(...) la droga [marihuana] mantiene su ancestral tradición mundial de asesinatos, agresiones, ataques sexuales y deterioro físico y mental. Los archivos de la oficina demuestran que su uso está asociado con la demencia y el crimen. Así, desde el punto de vista policial, es una droga más peligrosa que la heroína o la cocaína”.<sup>90</sup>

En cambio, uno de los documentos más importantes elaborados finalmente por el subcomité insistía en que no existe ningún vínculo entre la violencia y el cannabis en África. El trabajo del subcomité, que finalizó en diciembre de 1939, demostró sensibilidad por las diferencias culturales en el uso del cannabis –aunque se volvieron a ignorar la situación india y las lecciones de la Comisión sobre Cáñamo– y una apreciación de las dificultades que cabía esperar en las medidas para controlar la sustancia. El subcomité concluyó que se necesitaban más estudios sobre el contenido exacto del cannabis, así como sobre las causas de la adicción y su relación con la demencia y la delincuencia, y sobre el creciente fenómeno de la sustitución del cannabis por la heroína que se estaba produciendo en el norte de África, Egipto y Turquía. En un informe anterior, el aumento del consumo de heroína en Túnez se atribuía al control del cannabis y planteaba el temor de que en “la actualidad, la eliminación total (al menos en los países donde el uso de cannabis es una costumbre muy antigua) se traduciría en un aumento de la adicción a drogas fabricadas, que son mucho más peligrosas”.<sup>91</sup>

La labor de la Sociedad de las Naciones terminó con el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, con la entrada en escena de todo el peso de los Estados Unidos, los parámetros para la fiscalización internacional del cannabis cambiaron de forma significativa. En paralelo, y aunque atrajeran poca o ninguna atención, también pervivieron otros modelos de control. En la India, Túnez y el Marruecos francés, por ejemplo, se habían adoptado sistemas de ventas controladas.<sup>92</sup>

### Hacia la Convención Única de 1961

Con la creación de las Naciones Unidas, la Comisión de Estupefacientes (CND) sustituyó al Comité Consultivo de la Sociedad de las Naciones. Durante su primera reunión, en 1946, comenzaron ya a entrecruzarse las futuras discrepancias en el debate sobre el cannabis. En aquella reunión, se mencionaron opiniones médicas de los Estados Unidos y México que refutaban todo daño significativo relacionado con la salud derivado del uso de cannabis y su mínima influencia en la conducta delictiva. El representante mexicano señaló que demasiadas restricciones sobre el cannabis podrían llevar a que este fuera sustituido por el alcohol, lo cual tendría peores consecuencias. El delegado indio declaró que, en su país, la gente usaba *ganja* y *bhanga* con moderación.<sup>93</sup>

No obstante, el representante estadounidense, el comisionado Anslinger, insistió en demostrar la conexión entre el uso de cannabis y la delincuencia, y lanzó un ataque contra un informe presentado en 1944 por el alcalde de Nueva York, Fiorello La Guardia, cuyo objetivo era proporcionar un análisis exhaustivo, imparcial y científico de la práctica de fumar marihuana entre la población latina y afroamericana de la ciudad.<sup>94</sup> Basado en cinco años de investigación interdisciplinaria, el estudio rebatía

## El cannabis y la locura

Un tema recurrente en el debate sobre si prohibir o no el cannabis es el supuesto vínculo entre el cannabis y la locura o, a medida que ha ido evolucionando la cuestión, entre el cannabis y la psicosis/esquizofrenia. Desde la década de 1840, el cannabis ha sido acusado de ser causa de locura y, al mismo tiempo, ha sido aclamado como una cura contra esta. Con la sabiduría que da la experiencia y las innumerables investigaciones científicas, el veredicto es que el “cannabis está asociado con la psicosis (un síntoma) y la esquizofrenia (una enfermedad en que el síntoma es persistente) de formas complejas, contradictorias y misteriosas”.<sup>95</sup>

Uno de los principales componentes psicoactivos del cannabis, el tetrahidrocannabinol (THC), puede provocar en ocasiones efectos de tipo psicótico, como ansiedad y delirios paranoicos, pero una paranoia transitoria no es sinónimo de esquizofrenia. El uso persistente de cannabis (o de cualquier otro tipo de sustancia psicoactiva) puede inducir psicosis en personas con factores de predisposición genética, así como complicar y exacerbar los síntomas en una persona con esquizofrenia, pero no existen pruebas de que pueda provocar psicosis.<sup>96</sup> Por otro lado, otro de los componentes básicos del cannabis, el cannabidiol (CBD), tiene potentes propiedades contra la psicosis y la ansiedad, tan eficaces que “puede que el CBD sea una futura opción terapéutica en la psicosis en general, y en la esquizofrenia en particular”.<sup>97</sup> Esto podría explicar por qué las personas con esquizofrenia o predispuestas a padecer síntomas psicóticos afirman sentir alivio con el uso del cannabis.

Aunque, con el tiempo, el número de usuarios ha aumentado y la potencia media del cannabis se ha incrementado de forma significativa, el número de personas con esquizofrenia diagnosticada se ha mantenido estable.<sup>98</sup> Eso no significa que el cannabis sea totalmente inocuo, sino que los daños se suelen exagerar y que los factores ambientales, como el alcohol por ejemplo, se suelen obviar. Según una revisión sistemática de los datos epidemiológicos de dependencia del cannabis (1990-2008):

el modesto incremento en el riesgo y la baja prevalencia de la esquizofrenia significan que el uso habitual de cannabis representa solo un porcentaje muy pequeño de la discapacidad asociada con la esquizofrenia. Desde una perspectiva de salud de la población, esto plantea dudas sobre el probable impacto de evitar el uso de cannabis sobre la incidencia o la prevalencia de la esquizofrenia (...)<sup>99</sup>

El propósito aquí no es revisar todas las pruebas –a menudo contradictorias– de la relación entre el cannabis y la psicosis, sino cómo se acabó imponiendo un argumento concreto: que el cannabis provoca locura. Y esta posición prevaleció a pesar de la falta de evidencias que la fundamentaran, acabando con las importantes dudas que existían desde el principio del debate sobre esa supuesta relación. Uno de los primeros estudios sobre el tema, realizado por el gobierno colonial de la India en 1872, concluyó en efecto que el uso habitual de *ganja* tendía a provocar locura, pero un cuidadoso examen de las pruebas presentadas en los informes que apuntaban a esa conclusión demuestra que la supuesta relación entre ambos carecía de “fundamentos sólidos o firmes” y que su exactitud fue cuestionada a menudo por autoridades

médicas.<sup>100</sup> Sin embargo, “la mala información, la conveniencia administrativa y la mala interpretación colonial de una sociedad compleja” se convirtieron en estadísticas, y las estadísticas proporcionaron “las pruebas” de que el cannabis generaba enfermedades mentales.<sup>101</sup>

La *Comisión de Estupefacientes sobre el Cáñamo de la India* de 1894 también se había creado a raíz de ciertas denuncias que afirmaban que los manicomios indios estaban repletos de fumadores de *ganja*. Tras estudiar de forma exhaustiva la naturaleza de las estadísticas de estos centros, la mayoría de los integrantes de la Comisión coincidió en que “hasta el momento, el efecto de las drogas de cáñamo en este sentido se ha exagerado en gran medida”.<sup>102</sup> La mayor parte de los médicos implicados en el estudio estaban convencidos de que el uso de cannabis no provocaba locura, sino que estimulaba una enfermedad mental que “ya estaba al acecho en la mente del individuo” y que el alcohol desempeñaba un papel igual o más importante.<sup>103</sup> Esa conclusión parece resumir las opiniones actuales sobre la relación entre el cannabis y la psicosis.

Como se menciona en este capítulo, las dramáticas declaraciones sobre las consecuencias que tenía el uso de cannabis para la salud mental que realizó el delegado egipcio, Mohammed El Guindy, en la conferencia de Ginebra tuvieron un impacto significativo sobre las deliberaciones para incluir el cannabis en la Convención de 1925. El Guindy compartió estadísticas que respaldaban su afirmación de que entre el 30 y el 60 por ciento de los casos de locura se debían al hachís. En un memorando posterior (*Memorandum with reference to hashish as it concerns Egypt*), presentado por la delegación egipcia para apoyar a El Guindy, la cifra era aún más alarmante, al sostener que “en torno al 70 por ciento de las personas con locura en los manicomios de Egipto comen o fuman hachís”.<sup>104</sup> Las cifras de El Guindy se basaban probablemente en las observaciones de John Warnock, el jefe del Departamento de Demencia de Egipto de 1895 a 1923, publicadas en un artículo de la revista *Journal of Mental Science* en 1924.<sup>105</sup>

Sin embargo, como ha demostrado el historiador James Mills, Warnock realizó grandes generalizaciones sobre el cannabis y sus usuarios, a pesar de que las personas que examinó representaban solo una pequeña parte de estos en los hospitales. Si esto reflejaba una visión precisa sobre el uso del cannabis en Egipto no parecía ser una cuestión importante para Warnock. Otras estadísticas egipcias mostraban un panorama muy distinto.<sup>106</sup> Esta tendencia de algunos médicos a extrapolar su experiencia en los departamentos de salud mental a la sociedad en general era algo común en muchos estudios de muchos países, y dio lugar a ignorar el hecho de que la gran mayoría de las personas que usaban cannabis lo hacían sin ningún problema. Muchas veces, los estudios también generalizaban los casos de unas pocas personas con trastornos de personalidad para extraer amplias conclusiones sobre los efectos nocivos generales del cannabis.<sup>107</sup>

A pesar de ello, no todos los directores de hospitales de salud mental llegaron a las mismas conclusiones. El psiquiatra mexicano Leopoldo Salazar Viniegra, por ejemplo, que había alcanzado prestigio por su trabajo con adictos en el hospital nacional de salud mental, refutó la existencia de una psicosis de la marihuana. En un artículo de 1938, titulado *El mito de la marihuana*, Salazar argüía que las

conjeturas de la opinión pública y científica se basaba en un mito. El vínculo de la sustancia con la locura, la violencia y la delincuencia, que había dominado el discurso público en México desde fines de la década de 1850, era fruto de los artículos sensacionalistas de la prensa y, más tarde, de las autoridades antinarcóticos de los Estados Unidos.<sup>108</sup> Según Salazar, al menos en México, el alcohol desempeñaba un papel mucho más destacado en la aparición de psicosis y problemas sociales.

Poco después de que fuera designado jefe del Servicio Federal de Narcóticos de México, Salazar comunicó a las autoridades estadounidenses que la única forma de acabar con el flujo de drogas ilícitas era mediante una distribución controlada por el Gobierno. Como la sustancia se había prohibido en México en 1920, el 80 por ciento de las personas que violaban la ley de drogas eran usuarias de cannabis. En su opinión, México debía revocar la prohibición del cannabis para socavar el tráfico ilícito (cuya eliminación consideraba imposible en México debido a la corrupción extendida) y centrarse en los problemas, mucho más graves, del alcohol y los opiáceos. En 1939, puso en marcha un programa de clínicas que dispensaban una reserva mensual de opiáceos a personas adictas mediante un monopolio estatal.<sup>109</sup> Salazar opinaba asimismo que se debía revisar la noción tradicional de los adictos y la adicción, incluido “el concepto del adicto como un individuo censurable y antisocial”.<sup>110</sup>

De esta forma, Salazar no solo se ganó como enemigo al poderoso comisionado de la Oficina Federal de Narcóticos (FBN) de los Estados Unidos, Anslinger, que había utilizado la supuesta relación para impulsar la prohibicionista Ley de Tributación de la Marihuana, sino que también fue en contra del veredicto de la opinión médica establecida en México. Como delegado del Comité Consultivo de la Sociedad de las Naciones y participante en su reunión de Ginebra en mayo de 1939, vio que la intolerancia hacia el cannabis y las demandas para prohibirlo habían aumentado de forma exponencial bajo el liderazgo de los delegados estadounidenses y sus aliados.<sup>111</sup> Salazar enfureció a Anslinger con su propuesta de tratar a los adictos, tanto en prisión como fuera de ella, con un proyecto de reducción del uso con morfina.<sup>112</sup> De vuelta en su país, en un artículo de la *Gaceta Médica de México*, cuestionó la validez de los datos que relacionaban el hachís con la esquizofrenia en un informe presentado por Turquía ante el Comité.<sup>113</sup>

Salazar consideraba que las convenciones de fiscalización internacional de estupefacientes en vigor no tenían “prácticamente ningún efecto”.<sup>114</sup> Sus opiniones eran contrarias al enfoque de Washington de represión de la oferta en el ámbito del control de drogas y ofendió a demasiadas personas, tanto en México como internacionalmente. El cónsul general de los Estados

las historias de terror que la FBN estaba difundiendo en la prensa y otros medios, y otras afirmaciones de las autoridades sobre los peligros del cannabis. Según una de las conclusiones del informe, la “práctica de fumar marihuana no conduce a adicción en el sentido médico del término” y la droga “no [era] el factor determinante en la comisión de delitos graves”. Además, “la publicidad relativa a los efectos catastróficos de la marihuana carece de fundamento (...) No existe relación directa alguna entre la comisión de delitos violentos y la marihuana (...) la marihuana en sí no tiene ningún efecto estimulante específico en lo que respecta a

Unidos en México sugirió que el ridículo sería la mejor forma de detener las “peligrosas teorías” de Salazar.<sup>115</sup> Tras una campaña concertada con la que autoridades estadounidenses y mexicanas se propusieron destruirlo personalmente, la prensa de México presentó a Salazar como un loco y “propagandista de la marihuana”.<sup>116</sup> Debido a las intensas presiones diplomáticas y públicas, fue obligado a dimitir como jefe del Servicio Federal de Narcóticos y fue sustituido por alguien más complaciente a ojos del Departamento de Estado y el FBN de los Estados Unidos.<sup>117</sup>

Como no es de extrañar, Pablo Osvaldo Wolff eludió el trabajo de Salazar en su folleto *La marihuana en la América Latina*. Como ya se ha comentado en este mismo capítulo, Wolff, que aseguraba que el cannabis provocaba psicosis, demostró mucha más astucia a la hora de asegurarse de que sus opiniones se impusieran en las instituciones pertinentes de la ONU. Sin embargo, después de que se adoptara la Convención Única de 1961, el Boletín de Estupefacientes de la ONU publicó en 1963 una revisión que planteaba importantes dudas sobre la relación y, en caso de que esta existiera efectivamente, sobre su prevalencia. En la revisión, el psiquiatra canadiense H. B. M. Murphy concluía: “Resulta extremadamente difícil distinguir una psicosis debida al cannabis de otras psicosis agudas o crónicas, y varios autores sugieren que el cannabis solo es el agente precipitante relativamente poco importante”. Murphy dilucidó que “probablemente produce una psicosis específica, pero esta debe ser bastante rara, ya que la prevalencia de psicosis entre los usuarios de cannabis es solo dudosamente superior a la prevalencia entre la población general”.<sup>118</sup>

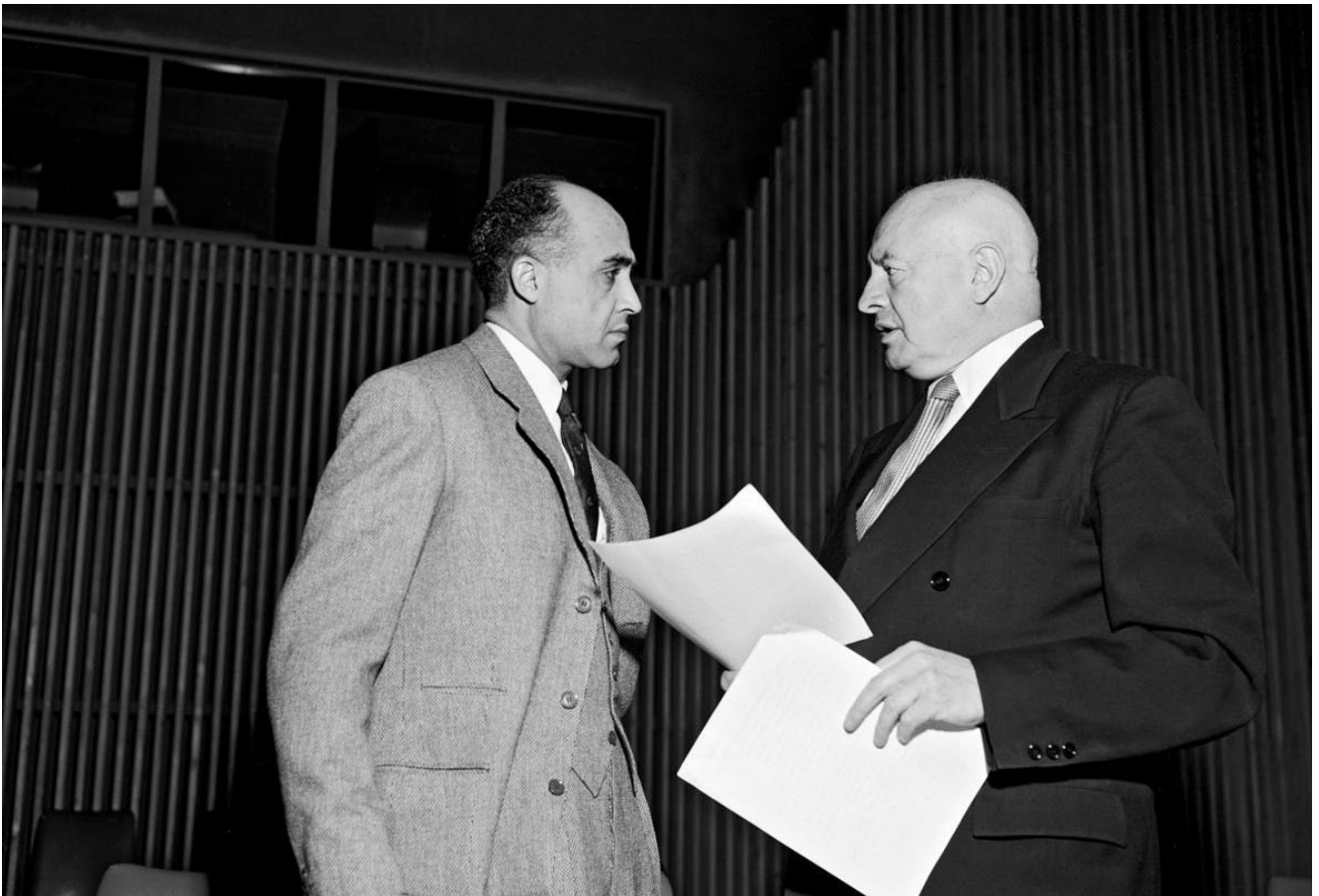
El debate continúa y las opiniones sobre cómo y por qué el consumo de cannabis está relacionado con la psicosis y la esquizofrenia todavía suscitan discusión entre los comentaristas médicos hoy día. Un editorial de la revista *International Drug Policy Journal* en 2010 exhortaba a un enfoque más racional, denunciando que “el excesivo énfasis sobre esta cuestión por parte de los legisladores ha distraído la atención de temas más acuciantes” y concluía que estos

deberían dar más voz a los riesgos y daños asociados con determinadas políticas para el cannabis y a la evaluación de marcos normativos alternativos. Dadas las décadas de investigación y experiencia con la prohibición del cannabis, parece razonable reorientar el debate sobre las políticas para el cannabis basándose en daños conocidos atribuibles a las políticas en lugar de seguir especulando sobre cuestiones de causalidad que no se responderán de manera definitiva en el corto plazo.<sup>119</sup>

los deseos sexuales” y “el uso de marihuana no lleva a la adicción a la morfina, la cocaína o la heroína”. A la luz de estas conclusiones, el informe instaba a que se adoptara un enfoque inteligente frente a la droga.<sup>120</sup>

Ante la falta de un consenso normativo internacional sobre el uso de drogas y de la capacidad de coaccionar a los países para que se sumaran a estrictas políticas de control, la Sociedad de las Naciones no había sido capaz de asegurar la prohibición global de ciertas drogas para fines no médicos. El carácter voluntario de la adhesión

El comisionado antinarcóticos de los Estados Unidos, Harry J. Anslinger, charla con el delegado de Egipto, Saleh A. Mahmoud, en la CND de 1952 en Nueva York (Foto: UN Photo/MB)



a las convenciones garantizó que el marco anterior a la ONU fuera de naturaleza más bien reguladora, centrado fundamentalmente en “acuerdos restrictivos sobre materias primas”.<sup>121</sup> Pero esto estaba a punto de cambiar. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se erigieron como la potencia dominante del mundo y podían “persuadir” a otros Estados para que adoptaran políticas más estrictas.<sup>122</sup> Este cambio de poder llevó a que se ignoraran las pruebas imparciales sobre los beneficios, los riegos y los daños del cannabis, y su posible utilidad médica, y se allanara el camino para proporcionar pruebas sesgadas que respaldaran la decisión estadounidense de prohibir la sustancia. Por ejemplo, un documento de la Secretaría de la CND que proseguía la labor del subcomité de la década de 1930 omitía toda referencia al Informe La Guardia porque los Estados Unidos no lo presentaron.

En 1948, el recién creado Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) aprobó una resolución redactada por los Estados Unidos y patrocinada por la CND que solicitaba al secretario general de la ONU que preparara un borrador para una nueva convención que sustituyera los distintos tratados existentes desde la Convención de La Haya de 1912. Empezaba así, debido en gran medida a los esfuerzos de Anslinger, el trabajo sobre una especie de tratado “único” o “unificado”. Este tendría tres objetivos básicos: limitar la producción de las materias primas, codificar las convenciones existentes en una única convención y simplificar el aparato de control de drogas existente. Entre 1950 y 1958, el incipiente documento pasó por tres borradores.<sup>123</sup>

El primer borrador de la futura Convención Única fue presentado en febrero de 1950 por la Secretaría de la CND.

Las propuestas con respecto al cannabis eran drásticas. El borrador del texto incorporaba dos enfoques alternativos, y ambos sostenían que el uso recreativo del cannabis se debía desalentar rigurosamente. La primera alternativa partía de la conjetura de que el cannabis no tenía ningún uso médico legítimo que no pudiera ser satisfecho por otras “sustancias menos peligrosas”. Así, con la excepción de pequeñas cantidades para fines científicos, la producción de cannabis se prohibiría por completo.<sup>124</sup>

La segunda opción reconocía que el cannabis tenía ciertos fines médicos legítimos. Así, debería ser producido y comercializado de forma exclusiva por un monopolio estatal y solo con fines médicos y científicos. Para garantizar que el cannabis no se desviara al “tráfico ilícito”, se proponía una serie de medidas, como el cultivo de gestión estatal y la erradicación de plantas silvestres. En los países donde el uso recreativo tradicional fuera significativo, la producción se podría permitir a través de “una reserva”, aunque con la estricta condición de que esta “dejará de ser efectiva salvo en caso de renovarse mediante una notificación anual (...) acompañada de una descripción de los avances del año precedente hacia la abolición del uso no médico y por una explicación de los motivos para mantener temporalmente dicho uso”.<sup>125</sup>

No se pudo alcanzar ningún acuerdo y la acción decisiva quedó bloqueada. Se necesitaba más información, ya que “una rígida limitación del uso de estupefacientes fiscalizados a necesidades exclusivamente médicas y científicas no toma suficientemente en cuenta costumbres y tradiciones de larga data que perviven en particular en territorios del Oriente Medio y Extremo, y que son imposibles de abolir mediante un simple decreto de prohibición”.<sup>126</sup> El borrador afirmaba audazmente que todos los usos no médicos del

cannabis eran perjudiciales y recomendaba que los países donde el consumo recreativo fuera común deberían estar obligados a prohibir tales prácticas, negando así que el uso social del cannabis en muchos países del Sur era aceptado generalmente por muchas personas como un fenómeno comparable al uso social del alcohol en los Estados Unidos y Europa.<sup>127</sup> Años más tarde, Hans Halbach, jefe de la Unidad de Drogas Adictivas de la OMS de 1954 a 1970, apuntaba al sesgo cultural: “Si en aquellos días los países productores de opio hubieran estado tan preocupados por el alcohol como los países occidentales lo estaban respecto al opio, podríamos haber tenido una convención internacional sobre el alcohol”.<sup>128</sup>

Al posponer la cuestión del cannabis para seguir estudiándola, esta corría el riesgo de quedar en la misma fase de indecisión que en el período anterior a la guerra bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, cuando se planteaba un año sí y un año no, sin que ello tuviera un impacto perceptible en el proceso de toma de decisiones. Se había recopilado información muy valiosa, pero su carácter, a menudo contradictorio, no ayudaba a alcanzar una conclusión normativa adecuada. La posición dominante de los Estados Unidos y la emergencia en los años de la posguerra de lo que el historiador McAllister ha denominado “el círculo íntimo” de defensores del control de drogas en la ONU, que estaban decididos a fijar una agenda “radical”, fueron fundamentales para acabar con este punto muerto.<sup>129</sup>

Uno de los puntos críticos era si el cannabis tenía algún uso médico justificable. El organismo con mandato para determinar la utilidad medicinal era el Comité de Expertos de la OMS en Drogas Toxicomanígenas. En 1952, el Comité declaró que “los preparados de cannabis están prácticamente obsoletos. Tal como lo vemos, no existe justificación para el uso médico de preparados de cannabis”.<sup>130</sup> Ese veredicto no se fundamentaba en ninguna prueba y estaba claramente influenciado por la postura

ideológica de ciertas personas que ostentaban cargos de poder. El secretario del Comité de Expertos era Pablo Osvaldo Wolff, jefe de la Unidad de Drogas Adictivas de la OMS (1949-1954). Wolff, de quien se decía que era un protegido de los Estados Unidos, formaba parte del “círculo íntimo” de los adalides de la fiscalización y fue designado experto residente de la OMS en cannabis debido al fuerte respaldo de Washington.<sup>131</sup>

Anslinger escribió el prefacio de la edición en inglés de 1949 de un folleto escrito por Wolff, *La marihuana en la América Latina; la amenaza que constituye*, como polémica en contra del Informe La Guardia, que sostenía, a diferencia de las opiniones de Anslinger y Wolff, que el uso de marihuana no conducía a la degeneración mental ni moral. El trabajo de Wolff respaldaba los argumentos y las afirmaciones del Gobierno estadounidense antes de la guerra, como el cálculo de que en el mundo había 200 millones de personas adictas al cannabis.<sup>132</sup> El folleto ha sido catalogado como “fundamentalmente una diatriba contra la marihuana (...) prácticamente carente de datos contrastados”<sup>133</sup> que aportaba escasas o nulas pruebas científicas sobre la supuesta conexión entre cannabis y delincuencia.

Más que un estudio creíble, se trata de un panfleto que advierte sobre el efecto amenazador del cannabis. “Con toda razón, la marihuana (...) ha estado estrechamente asociada desde los tiempos más remotos con la locura, con la delincuencia, con la violencia y con la brutalidad”, concluía Wolff. El tono grandilocuente desacredita toda fiabilidad e imparcialidad científicas. El cannabis, por ejemplo, “transforma a miles de personas en nada más que escoria humana” y “este vicio (...) se debería suprimir a toda costa”. Se califica el cannabis como “hierba del crimen brutal y del infierno ardiente” y “demonio exterminador que está atacando a nuestro país”. Los usuarios son tildados de adictos cuya “motivación pertenece a una cepa que es pura depravación”.<sup>134</sup>

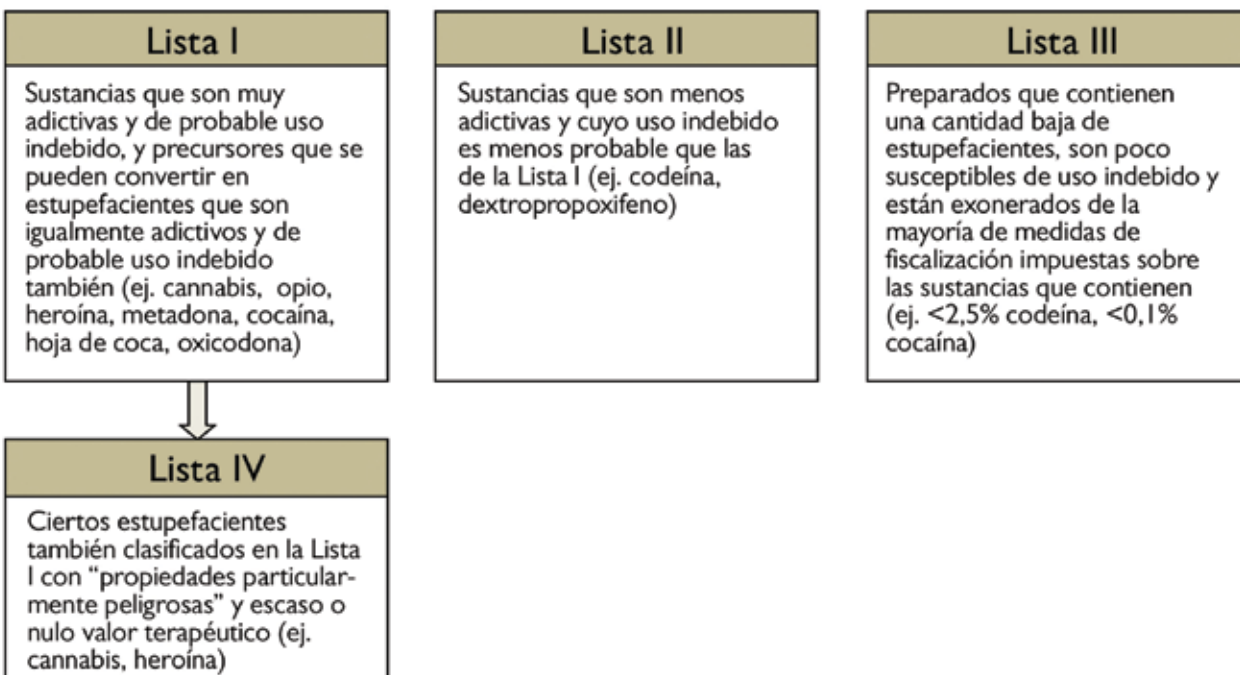
Cannabis en las montañas del Rif (Marruecos, julio de 2009). Foto: Pien Metaal





## Listas de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU

### Convención Única sobre Estupefacientes de 1961



### Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971

Lista I	Lista II	Lista III	Lista IV
Estupefacientes que presentan un alto riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza especialmente grave para la salud pública, con escaso o nulo valor terapéutico (ej. LSD, MDMA, catinona)	Estupefacientes que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico de bajo a moderado (ej. dronabinol, anfetaminas)	Estupefacientes que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza grave para la salud pública, con un valor terapéutico de moderado a alto (ej. barbitúricos, buprenorfina)	Estupefacientes que presentan un riesgo de uso indebido y que constituyen una amenaza menor para la salud pública, con un alto valor terapéutico (ej. tranquilizantes, incluido el diazepam)

### Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

Tabla I	Tabla II
Precusores de sustancias sicotrópicas, como efedrina, piperonal, safrol, ácido fenilacético, ácido lisérgico y algunos reactivos clave usados para la conversión de morfina en heroína, así como el permanganato potásico, usado en la extracción de cocaína	Una amplia gama de reactivos y disolventes que se pueden usar en la producción ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, pero también tienen usos industriales lícitos extendidos, como acetona, éter etílico, tolueno y ácido sulfúrico



Wolff también tergiversó las pruebas existentes eligiendo determinados datos de informes para respaldar su posición, señalando por ejemplo que “una comisión estadounidense que estudió la adicción a la marihuana en las guarniciones de Panamá encontró entre los adictos a personas que estaban acusadas de violencia e insubordinación”. La comisión era la de la Zona del Canal de Panamá ya mencionada, que había llegado a una conclusión diametralmente opuesta basándose en las evidencias, es decir, que los actos de violencia e insubordinación tenían escasa o nula relación con el cannabis, y venían provocados más bien por el alcohol.<sup>135</sup> Según Wolff, no existía “indicación médica alguna que justifique su uso hoy en día”,<sup>136</sup> una idea que fue adoptada por el Comité de Expertos de la OMS en 1952, del que él era secretario.

Las deliberaciones que se desplegaron de 1950 a 1955 determinarían la situación del cannabis en la Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes.<sup>137</sup> Y Wolff prácticamente determinó de forma unilateral la posición de la OMS durante estos años cruciales. En la reunión de la CND de 1953 se aprobó un programa de estudio para evaluar los regímenes de control existentes en colaboración con la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la OMS. Se subrayó también la importancia de que la OMS emprendiera un estudio sobre los efectos físicos y mentales. Cuando la CND se volvió a reunir en 1955, a

los delegados se les presentó el informe *Los efectos físicos y mentales del cannabis*, escrito por Wolff.<sup>138</sup> El informe, que era fundamentalmente una versión actualizada de su anterior folleto y era igual de sesgado, concluía que “el cannabis constituye una droga peligrosa desde cualquier punto de vista, ya sea físico, mental o criminológico” y que “no solo es fumar marihuana un peligro de por sí, sino que su uso, en última instancia, lleva al fumador a pasarse a las inyecciones intravenosas de heroína”.<sup>139</sup>

El informe se muestra implacable en su afán por alcanzar esa conclusión. Wolff mostraba poca indulgencia frente a aquellos que “se inclinan a minimizar la importancia de fumar marihuana”.<sup>140</sup> La literatura citada era muy selectiva y apenas se reconocía el trabajo realizado por el Subcomité de la Sociedad de las Naciones en la década de 1930. Existen también serias dudas sobre el estatus oficial del documento: no representaba el punto de vista institucional de la OMS y no contaba con el respaldo del comité de expertos pertinente ni se mencionaba en los informes de este. El sucesor de Wolff, el ya mencionado Hans Halbach, se refería al informe en una carta “como un documento de trabajo para la Secretaría de la OMS (...) facilitado para su distribución por parte de la Secretaría de la OMS”.<sup>141</sup> Sin embargo, en la reunión de la CND, muchos delegados entendieron que el documento representaba la posición de la OMS.

## El cannabis condenado: la Convención Única de 1961

La CND alcanzó el veredicto de que el cannabis carecía de valor medicinal en su reunión de 1955, basándose en la escasa y sesgada documentación presentada.<sup>142</sup> La prueba de que el cannabis tenía un uso terapéutico en la medicina tradicional india, por ejemplo, no frenó el impulso prohibicionista. Las objeciones de la India apenas tuvieron ningún efecto en el poderoso bloque anticannabis.<sup>143</sup> En consecuencia, el tercer borrador de la Convención Única de 1958 incluyó un apartado especial bajo el epígrafe de “prohibición del cannabis”. Pero la oposición de varias partes evitó su adopción en la Conferencia de Plenipotenciarios que negoció el borrador en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 24 de enero al 25 de marzo de 1961. En ella participaron representantes de 73 Estados y varias organizaciones internacionales.

La India objetó porque era contraria a prohibir el extendido uso tradicional del *bhang*, preparado a base de hojas de cannabis y con un bajo contenido psicoactivo, que el delegado indio describió como “una bebida ligeramente embriagadora” que era “mucho menos perjudicial que el alcohol”.<sup>144</sup> Pakistán se manifestó en contra de la prohibición, al igual que Birmania, lo cual dio lugar a un curioso interludio en el que se discutió el suministro de cannabis a los elefantes usados en la industria maderera. Otros Estados se mostraron favorables a mantener el uso del cannabis en algunos preparados farmacéuticos, así como en la medicina indígena, señalando que futuros estudios podrían incluso revelar más beneficios terapéuticos. Desviándose del principio de la tolerancia cero, tan predominante en la Conferencia, las hojas y las semillas fueron explícitamente omitidas de la definición del cannabis, que ahora solo se refería a “las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis”.<sup>145</sup> Por lo tanto, el consumo tradicional de *bhang* en la India podía mantenerse.

Las cuestiones sobre “medicina indígena”, “usos casi médicos” y “usos tradicionales”, y sobre las definiciones exactas de las plantas o las sustancias derivadas que debían ser objeto de fiscalización quedaron sin resolver. Varias delegaciones arguyeron que utilizar la fórmula “fines médicos, científicos y otros fines legítimos” podría proporcionar una solución para permitir ciertos usos tradicionales, como la bebida india del *bhang* y los usos de la “medicina indígena”. Finalmente, se rechazó que se introdujera el término “otros fines legítimos”, considerando que generaba confusión y suponía desviarse del principio fundamental de limitar los usos exclusivamente a fines médicos y científicos. Las excepciones para los usos industriales del cannabis (fibras y semillas) se dispusieron en artículos separados.

Fue así como fueron condenados a ser abolidos usos socialmente muy aceptados del cannabis en muchos países asiáticos y africanos, un enfoque culturalmente sesgado que también se extendió a la masticación de la hoja de coca. El artículo 49 exigía que el uso no médico ni científico del cannabis, la resina de cannabis, los extractos y las tinturas de cannabis se aboliera lo antes posible, en un plazo máximo de 25 años. El número de 40 ratificaciones necesarias para que el tratado entrara en vigor se alcanzó en diciembre de 1964, por lo que el plazo de 25 años para acabar con el uso del cannabis finalizó en 1989.<sup>146</sup>

El cannabis se incluyó, junto con la heroína y algunas otras drogas, en la Lista I (que aglutina las sustancias consideradas más adictivas y nocivas) y en la Lista IV, la más estricta (con las sustancias consideradas más peligrosas, excepcionalmente adictivas y que provocan graves efectos negativos), de la Convención Única. Así, se clasificó entre las sustancias psicoactivas más peligrosas sometidas a fiscalización internacional y con muy limitado valor terapéutico. El cannabis, la resina de cannabis y los extractos y las tinturas de cannabis, por lo tanto, están sujetos a todas las medidas de control previstas por la Convención.<sup>147</sup> En lo que se refiere a la Lista IV, el artículo 2, 5 (b) de la Convención estipula que las Partes “prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica”. Al incluir el cannabis en la Lista IV, la Convención sugiere que las Partes deberían plantearse también prohibirlo con fines médicos y solo autorizar pequeñas cantidades para investigaciones médicas.<sup>148</sup>

La disposición clave de la Convención se encuentra en el artículo 4, titulado ‘Obligaciones generales’: “Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas (...) para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”.

## El THC y el Convenio sobre Sustancias “Sicotrópicas” de 1971

Los compuestos psicoactivos del cannabis se identificaron después de que se concluyera la Convención de 1961. En 1963, Raphael Mechoulam y sus colaboradores científicos en la Universidad Hebrea de Jerusalén revelaron la estructura del cannabidiol (CBD). Al año siguiente habían aislado, establecido la estructura y sintetizado el delta-9-tetrahidrocannabinol (THC).<sup>149</sup>

Como ya se ha mencionado, el cannabis –o más exactamente sus “sumidades, floridas o con fruto”– y su resina se incluyeron en las Listas I y IV de la Convención Única de 1961. Los alcaloides activos de otros materiales vegetales fiscalizados por la Convención de 1961, como la cocaína que se puede extraer de la hoja de coca o la morfina de la adormidera, se clasificaron en las Listas de la misma Convención. En el caso del cannabis, sin embargo, la lógica básica de la Convención Única se abandonó con la decisión de controlar su principal ingrediente activo, el THC, a través del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. El dronabinol, una formulación farmacéutica del THC, se incluyó en la Lista IV, la más estricta, cuando se adoptó el Convenio de 1971, cuya severidad en las medidas de control se corresponde a la Lista IV de la Convención de 1961. Como se explica en materiales de capacitación de la JIFE, el uso de esas sustancias “debe prohibirse, salvo para fines médicos y científicos muy limitados”.<sup>150</sup>

En 1969, el Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia anunció que “reafirma enérgicamente las opiniones expresadas en anteriores informes, es decir, que la cannabis es una droga capaz de engendrar dependencia

### **La OMS y la clasificación del dronabinol / THC: la saga continúa**

**1971** El dronabinol se incluye en la Lista I del Convenio de 1971.

**1987** El Gobierno estadounidense solicita al secretario general de la ONU que lo traslade de la Lista I a la II.

**1989** El 26º Comité de Expertos de la OMS recomienda trasladar el dronabinol a la Lista II.

**1990** La CND rechaza la recomendación en marzo, temiendo un incremento del uso indebido.

**1990** El 27º Comité de Expertos de la OMS vuelve a recomendar en septiembre que se reclasifique y se traslade a la Lista II, añadiendo pruebas de su utilidad terapéutica y el escaso riesgo de uso indebido.

**1991** La CND adopta la recomendación y el dronabinol se traslada a la Lista II.

**2002** La 33ª reunión del Comité de Expertos de la OMS emprende una nueva revisión crítica y recomienda trasladarlo a la Lista IV, la menos estricta, que apenas exige ninguna medida de control.

**2003** La recomendación de la OMS se mantiene deliberadamente apartada de la CND mediante la injerencia política en el procedimiento por parte de la UNODC, bajo presión de los Estados Unidos.

**2006** La 34ª reunión del Comité de Expertos de la OMS “actualiza” su revisión anterior y recomienda ahora trasladarlo a la Lista III.

**2007** La CND decide no votar sobre la nueva recomendación y, en lugar de ello, solicita a la OMS que actualice la revisión cuando disponga de nueva información.

**2012** La falta de financiación ha dificultado su funcionamiento y han debido pasar seis años hasta que el 35º Comité de Expertos de la ONU se reúne y decide que no existen suficientes nuevas pruebas que ameriten otra revisión.

**2013** La OMS comunica a la CND que, dada la falta de nuevas pruebas relevantes, su recomendación de trasladar el dronabinol a la Lista III sigue siendo válida.

**2013** La CND mantiene el tema al margen de su agenda y no se efectúa ninguna votación; el descontento de una minoría lleva a la decisión de añadir el tema del manejo de las recomendaciones de la OMS por parte de la CND a la agenda para 2014.

y de plantear problemas de salud pública y sociales, y que, en consecuencia, deben mantenerse las medidas de fiscalización” y que “no existe actualmente ninguna necesidad de utilizar la cannabis como medicamento”.<sup>151</sup> El Comité de Expertos de la OMS y la JIFE aún tenían algunas diferencias de opinión en aquella época. Tras discutir un borrador de lo que acabaría convirtiéndose en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, el Comité de Expertos de la OMS sugirió en 1970 una división de cinco

categorías y recomendó que los tetrahidrocannabinoles se incluyeran en la más estricta de estas, bajo el rubro de “fármacos cuya fiscalización se recomienda porque su consumo puede ser abusivo y significar un riesgo especialmente grave para la salud pública y porque su valor terapéutico es muy limitado o nulo”.<sup>152</sup>

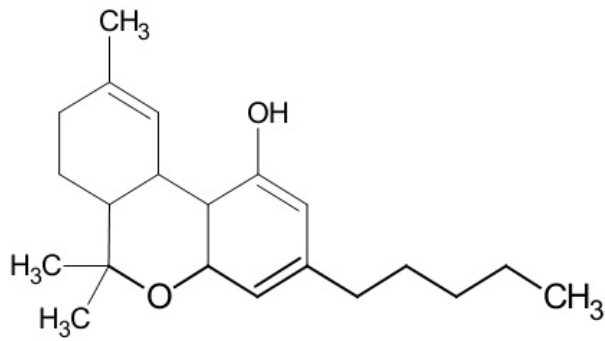
La industria farmacéutica, mientras tanto, se había interesado por el potencial médico de los cannabinoles y prefería que estos se manejaran en el marco de un nuevo tratado en lugar de añadirse a la Convención de 1961 con el fin de mantener el estudio y el desarrollo comercial separados de los controles de gran carga política que la Convención Única había impuesto sobre el cannabis en sí. Durante la conferencia de 1971, surgieron disputas sobre la separación de las medidas de control para el cannabis y sus principios activos en varias ocasiones. Una de las dificultades se hallaba en cómo definir y controlar la producción o fabricación de sustancias “sicotrópicas”. Según apuntan las actas oficiales de la conferencia: “El Comité de Asuntos Técnicos ha examinado este problema en relación con los tetrahidrocannabinoles obtenidos de la planta de cannabis. Si por ‘producción’ se entiende la siembra, cultivo y cosecha, tendría que considerarse la cannabis como una sustancia sicotrópica”.<sup>153</sup>

Finalmente se decidió, en palabras del delegado indio, que “el Protocolo no debe contener ninguna referencia a la producción” porque dado que “en la Lista I se han incluido los tetrahidrocannabinoles” y “[c]omo quiera que estas sustancias se obtienen de la cannabis”, “significaría que la cannabis entraría dentro del campo de aplicación” del tratado también.<sup>154</sup> Por tanto, la conferencia de 1971 adoptó una lógica de control totalmente distinta de la de la Convención de 1961. El tema del cultivo, la producción y los precursores necesarios, ya fueran vegetales o de otro tipo, para las sustancias psicotrópicas se mantuvo deliberadamente fuera del tratado.<sup>155</sup>

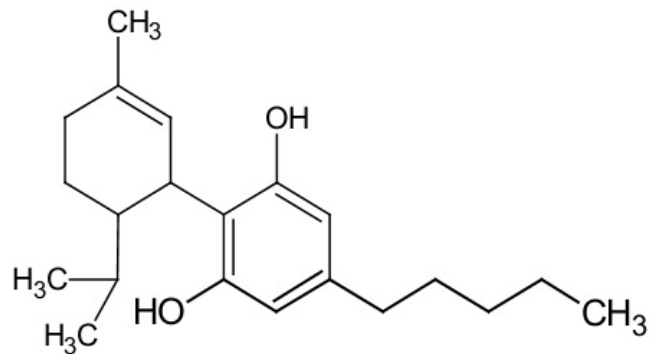
Incluir el THC en la Lista I permitía su uso en investigaciones médicas, pero planteaba obstáculos al desarrollo y la comercialización de preparados farma-céuticos con fines terapéuticos. El exitoso cabildeo de la industria farmacéutica, basado en un creciente cuerpo de evidencias sobre la eficacia médica del cannabis y sus cannabinoles, llevó a que en 1987 el Gobierno estadounidense solicitara que el dronabinol se trasladara de la Lista I a la II. Unos años más tarde, el Comité de Expertos de la OMS realizó una revisión crítica que se tradujo en una recomendación positiva. La adopción en 1991 de la recomendación de la OMS por parte de la CND de pasar el dronabinol y todos sus estereoisómeros a la Lista II del Convenio de 1971, que entraña controles menos estrictos, fue el primer paso del proceso, aún en marcha, para reconocer formalmente en el ámbito de la ONU la utilidad médica del principal componente activo del cannabis (Véase el Cuadro: *La OMS y la clasificación del dronabinol / THC: la saga continúa*).<sup>156</sup>

### **Primera oleada de deserción blanda**

La Convención Única de 1961 ni siquiera había llegado aún a la imprenta cuando se volvió a abrir el debate sobre el estatus del cannabis. En la sesión de la CND que siguió inmediatamente a la conferencia de 1961, ciertos comentarios de profesionales en la prensa holandesa que señalaban que la adicción al cannabis no era peor que el



Tetrahydrocannabinol (THC)



Cannabidiol (CBD)

alcoholismo desencadenaron un debate. Se escucharon voces que no eran totalmente coherentes con la política internacional de control que se acababa de consagrar en la Convención Única. La opinión mayoritaria en la CND afirmaba que la comunidad internacional había acordado que el uso de cannabis era un tipo de adicción a las drogas y subrayaba que todo mensaje que apuntara a lo contrario era engañoso y peligroso.<sup>157</sup> Con los años, este tipo de respuesta se convertiría en la réplica por defecto siempre que alguien osaba expresar su desacuerdo. Conocido hoy en día como “consenso de Viena” (ya que la maquinaria de control de drogas de la ONU se trasladó de Ginebra a Viena en 1980), ese supuesto consenso es considerado por sus artífices como la base del sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU. Los sectores que abogan por la reforma lo ven como una barrera para modificar el orden establecido de un régimen cada vez más inapropiado y que ya no es adecuado a los fines para los que fue creado.

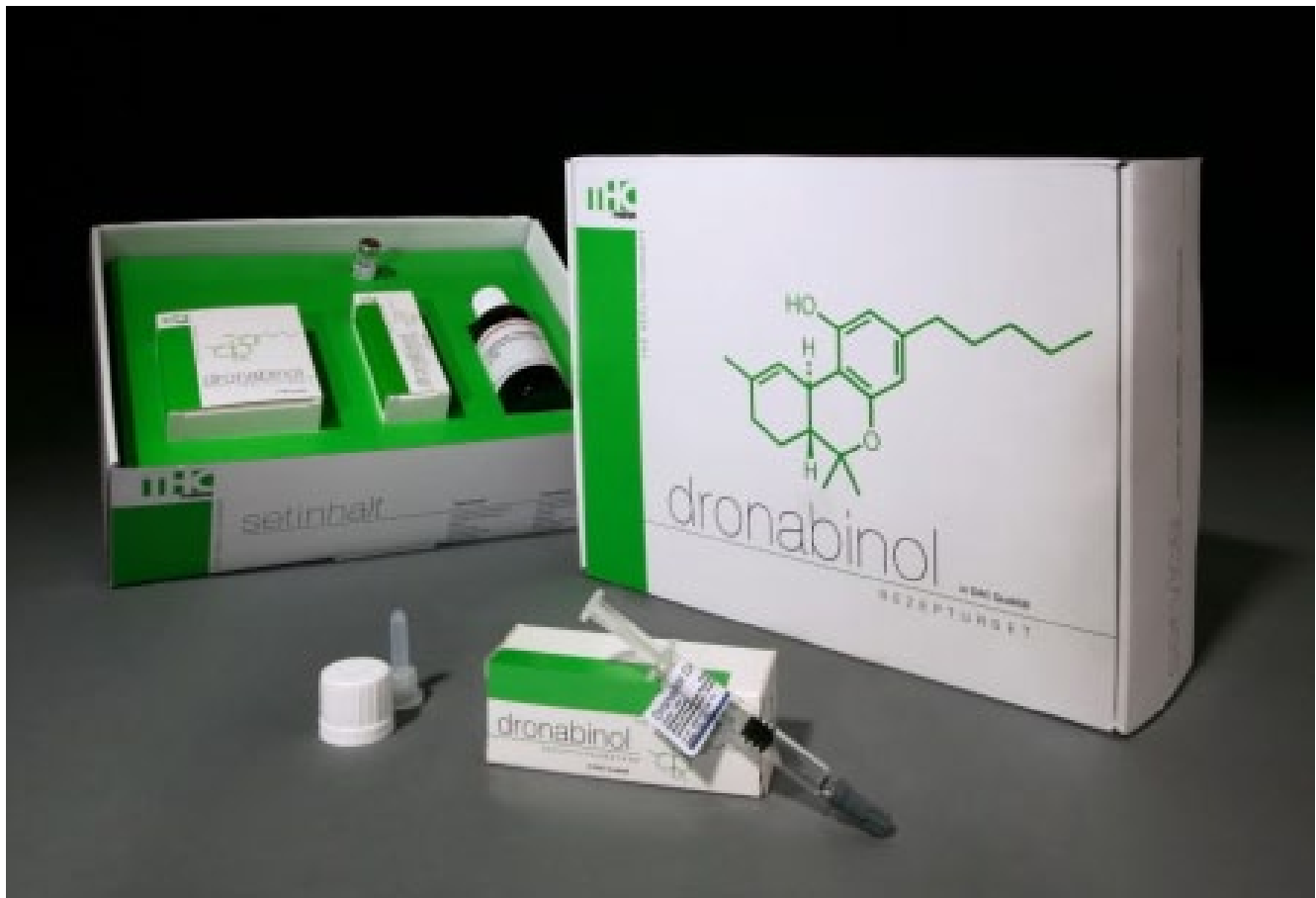
Debido a su creciente popularidad y uso cada vez más extendido –especialmente su estrecha asociación con los movimientos contraculturales emergentes–, el cannabis se convirtió en el foco de las actividades de aplicación de la ley en muchos países occidentales en la década de 1960. Mientras tanto, los “peregrinos del cannabis” occidentales viajaban a los países donde el consumo seguía siendo una costumbre tradicional. El cambio en los patrones de uso de las drogas en estos países occidentales coincidió con la entrada en vigor de la Convención Única y el nacimiento de la nueva era de la fiscalización internacional de estupefacientes, que incluía, irónicamente, más controles sobre las drogas bajo el régimen manejado por la ONU. Los arrestos por delitos de drogas alcanzaron niveles sin precedentes, impulsados en gran medida por el aumento de los delitos relacionados con el cannabis, entre los cuales aquellos por simple posesión. En los Estados Unidos, por ejemplo, los delitos relacionados con la droga aumentaron un 94,3 por ciento entre 1966 y 1967, el año en que la Convención fue ratificada en Washington, e incluso una pequeña cantidad de cannabis podía llegar a traducirse en una pena de privación de la libertad de hasta diez años.<sup>158</sup>

Aunque este era un caso extremo, muchas personas –sobre todo jóvenes– estaban recibiendo condenas penales, multas y, en algunos casos, penas de prisión en varios países occidentales. El trato de los usuarios de cannabis en diversos sistemas jurídicos nacionales desencadenó posteriormente importantes debates en los respectivos países. Esto dio lugar a extensas encuestas o comisiones

públicas para examinar el uso de drogas y recomendar cambios en las leyes relativas al cannabis en varios países, principalmente en el Reino Unido (Informe del Comité Asesor sobre Dependencia de Estupefacientes, el llamado Informe Wootton, 1969), los Países Bajos (la Comisión Baan, 1970, y la Comisión Hulsman, 1971), los Estados Unidos (el Informe de la Comisión Shafer, titulado *Marihuana: A Signal of Misunderstanding*, Comisión Nacional sobre Marihuana y Abuso de Drogas, 1972), Canadá (la Comisión de Estudio sobre el Uso No Médico de Estupefacientes, la llamada generalmente Comisión Le Dain, 1973) y Australia (Comité Social del Senado sobre Bienestar Social, 1977).

Al igual que con estudios anteriores –como la Comisión de Cáñamo de la India de 1894, el Informe de la Zona del Canal de Panamá de 1925 y el Informe La Guardia de 1944–, todas estas iniciativas llegaron, en grandes líneas, a las mismas conclusiones. El cannabis no era una sustancia psicoactiva inocua, pero en comparación con otras drogas, los peligros que entrañaba su uso se estaban exagerando. Además, y como han señalado varios analistas, por lo general se coincidía en que “los efectos de la criminalización del cannabis eran potencialmente excesivos y las medidas incluso contraproducentes”. Por lo tanto, “los legisladores deberían reducir drásticamente o eliminar las sanciones penales por uso personal”.<sup>159</sup> Como en casi todos los casos a escala nacional, los informes tuvieron escaso efecto perceptible en la actitud de la comunidad internacional de la fiscalización de estupefaciente, aunque puede que su espíritu influyera en cierta medida en el Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de 1972. Se propuso una ligera reorientación del régimen, de forma que prestara mayor atención al tratamiento y la reintegración social, como la opción de alternativas a las sanciones penales por los delitos de comercio y posesión cometidos por usuarios de drogas.<sup>160</sup> Sin embargo, los principios prohibicionistas y el acento en la oferta del régimen de control de drogas permanecieron inalterados.

Esta situación de punto muerto en la escena internacional no impidió que surgieran varias oleadas de “deserción blanda” del enfoque predominante de tolerancia cero de las convenciones. A pesar de que el Gobierno federal de los Estados Unidos se opusiera a cualquier modificación de la ley –y en cierto sentido, también debido a ello–, varios estados relajaron sus políticas con respecto a la posesión y descriminalizaron o despenalizaron el uso personal en



la década de 1970. Así, mientras que Washington imponía con éxito su política prohibicionista sobre el resto del mundo, el Gobierno federal tenía serias dificultades para mantener su política internamente.<sup>161</sup>

La dicotomía empezó cuando el Gobierno de Nixon adoptó la Ley de Sustancias Controladas en 1970 e inició la “guerra contra las drogas”. La ley clasificaba el cannabis en la misma lista que la heroína (la Lista I, reservada para drogas que se consideraba que presentaban un alto potencial de uso indebido y carecían de valor medicinal) y prohibía el uso recreativo de la sustancia a escala nacional. Al mismo tiempo, Nixon también designó la Comisión Shafer para que estudiara el uso de cannabis en el país. Pero los resultados no resultaron del agrado del presidente, ya que la Comisión se mostró partidaria de poner fin a la prohibición del cannabis y de adoptar otros enfoques, como una política de control social que buscara desalentar el uso de marihuana. Al presentar sus conclusiones ante el Congreso en 1972, el presidente de la Comisión recomendó que se descriminalizaran todas las cantidades pequeñas, señalando que “la ley penal es una herramienta demasiado dura para aplicar a la posesión personal, incluso en un esfuerzo por desalentar el uso”.<sup>162</sup>

Nixon desechó las conclusiones de la Comisión. Sin embargo, el informe tuvo un impacto considerable sobre las tendencias divergentes con respecto al cannabis en los Estados Unidos. En 1973, Oregón se convirtió en el primer estado en descriminalizar el cannabis. La posesión de una onza (28,45 gramos) o menos pasó a castigarse solo con una multa de entre 500 y 1.000 dólares. California siguió este ejemplo en 1975, cuando la tenencia de menos de una onza con fines no médicos pasó a sancionarse con una multa de 100 dólares. En 1975, la Corte Suprema de

Alaska dictaminó que la posesión de cantidades de hasta una onza para consumo personal era legal conforme a la constitución del estado y sus garantías de protección de la intimidad. Otros estados también establecieron políticas en la misma línea, adoptando medidas como multas, sesiones educativas sobre estupefacientes y tratamientos contra las drogas en lugar de encarcelamiento, o dándole la menor prioridad a la aplicación de la ley por varios delitos relacionados con el cannabis.<sup>163</sup>

Fuera de los Estados Unidos -y en lo que sería un ejemplo aislado de políticos que siguen los consejos de una comisión interna- las autoridades de los Países Bajos adoptaron muchas de las recomendaciones hechas por las comisiones Baan y Hulsman, y comenzaron a replantearse cómo abordar el uso de cannabis. Este proceso acabaría desembocando en el sistema de los *coffeeshops*. El Gobierno holandés de la época estaba incluso dispuesto a legalizar el cannabis, según un memorando del Ejecutivo de enero de 1974:

El uso de productos de cannabis y la posesión de estos para uso personal debería retirarse lo antes posible del ámbito de la justicia penal. Sin embargo, esto no puede llevarse a la práctica en estos momentos, ya que nos generaría un conflicto con nuestras obligaciones en virtud de los tratados. El Gobierno explorará en consultas internacionales si es factible que acuerdos como la Convención Única sean modificados de forma que los países gocen de libertad para establecer, a su discreción, un régimen distinto para los productos de cannabis.<sup>164</sup>

Plenamente consciente de que modificar la Convención Única era algo imposible cuando al otro lado del Atlántico

se había declarado una guerra contra las drogas, Gobierno holandés optó por no insistir. Sin embargo, apenas unos años después se vislumbró como posible un gran giro en los Estados Unidos, no muy distinto del que acabaría produciéndose en Colorado, Washington y Uruguay. En agosto de 1979, el presidente Jimmy Carter, en un mensaje dirigido al Congreso, aceptó las recomendaciones del Informe Shafer que habían sido reprobadas por su predecesor, Nixon:

Las penas por la posesión de una droga no deberían ser más perjudiciales para un individuo que el consumo de la propia droga; y allí donde están vigentes, se deberían modificar. No hay ejemplo más claro de esto que en las leyes contra la tenencia de marihuana para consumo personal. Podemos, y debemos, seguir desalentando el uso de marihuana, pero esto se puede hacer sin definir al fumador como un delincuente. Los estados que ya han eliminado las sanciones penales por el uso de marihuana, como Oregón y California, no han registrado ningún incremento significativo en la práctica de fumarla. La Comisión Nacional sobre la Marihuana y el Abuso de Drogas concluyó hace cinco años que el uso de marihuana se debería descriminalizar, y creo que ya es hora de poner en práctica esas recomendaciones básicas.<sup>165</sup>

Carter era partidario de promulgar una legislación que modificara la ley federal para eliminar todas las sanciones penales federales por la posesión de hasta una onza de marihuana, dejando a los estados la libertad de adoptar las leyes que desearan con respecto al uso de cannabis. Haciendo hincapié en que la descriminalización no equivalía a la legalización (en la medida en que la sanción federal por la posesión se rebajaría y la persona recibiría una multa en lugar de una sanción penal), el giro normativo propuesto significaba, no obstante, un cambio sustancial.

Sin embargo, en el contexto de una creciente oposición pública a moderar la respuesta punitiva por el uso de cannabis,<sup>166</sup> las esperanzas de reforma terminaron con la derrota de Carter en las elecciones presidenciales de 1981 y la consiguiente ofensiva conservadora en muchas áreas de las políticas públicas. El presidente Ronald Reagan reactivó la guerra contra las drogas de Nixon e introdujo una legislación prohibicionista más punitiva. Además, Reagan no solo adoptó leyes más estrictas en los Estados Unidos, sino que emprendió una misión a escala internacional para conseguir lo que los delegados estadounidenses no habían podido alcanzar en la década de 1930 y lo que Anslinger no había cumplido satisfactoriamente con la Convención de 1961 y su Protocolo de modificación de 1972: evitar el crecimiento de un mercado delictivo cada vez más lucrativo y la expansión masiva de las redes de tráfico ilegal que lo abastecían.

De este modo, al igual que sucedió en la década de 1930 y el desarrollo del Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas de 1936, se consideró que se necesitaba otra convención para luchar contra el tráfico de drogas y perseguir los beneficios de esta actividad, en un intento por eliminar tanto el incentivo (el lucro) como los medios (el capital operativo). Esto se tradujo en un nuevo mecanismo internacional de control y en las primeras bases para un régimen contra el blanqueo de capitales, con el objetivo de identificar, rastrear, inmovilizar, confiscar y decomisar los ingresos de actividades relacionadas con las drogas y

la delincuencia.<sup>167</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 reforzó de manera significativa la obligación de los países de aplicar sanciones penales para luchar contra todos los aspectos de la producción, la posesión y el tráfico ilícitos de drogas.

### Más oleadas de deserción blanda

Las políticas actuales en los Países Bajos y algunos estados de los Estados Unidos se pueden considerar como un legado de una serie de decisiones normativas tomadas durante una primera oleada de liberalización del cannabis hace cuatro décadas. Más recientemente, se constata una segunda oleada de políticas que moderan la prohibición del uso recreativo del cannabis en todo el mundo: lo que se ha denominado una “revolución silenciosa” de descriminalización en varios países latinoamericanos y europeos, así como en varios estados y territorios australianos.<sup>168</sup>

Estas oleadas de deserción blanda consisten básicamente en suavizar o abolir las disposiciones penales para el uso personal, la posesión para uso personal y, en ocasiones, el cultivo de una cantidad limitada de plantas para uso personal. El movimiento por la marihuana medicinal en los Estados Unidos podría entenderse como una tercera oleada de deserción blanda, aunque se solaparía con la segunda. En 1996, los votantes de California aprobaron la Propuesta 215, la Ley de Uso Compasivo, que exime el uso médico del cannabis de las sanciones penales. Esto no legaliza la sustancia, sino que modifica el trato que dispensa el sistema judicial a los pacientes y sus cuidadores. La ley californiana permite a las personas poseer, cultivar y transportar cannabis, siempre y cuando sea para fines medicinales y se justifique mediante una “recomendación” escrita de un médico (a diferencia de una receta o prescripción médica).<sup>169</sup>

Desde 1996, otros estados han seguido el ejemplo de California en distintos grados. En la actualidad, hay 21 estados con leyes relativas a la marihuana medicinal y 14 estados que han descriminalizado el cannabis de una u otra forma. En este contexto, han surgido dispensarios de marihuana medicinal y clubes de compradores de cannabis para proporcionar la planta a aquellas personas con una necesidad terapéutica legítima. También se ha generado un “mercado gris” a fuerza de prueba y error, y son varios los estados donde prácticamente cualquier persona que argumente ante un médico bien predisposto que si fumara cannabis sentiría menos molestias puede obtenerlo como tratamiento médico.<sup>170</sup> Así, a pesar de las diferencias entre condados y ciudades, el “modelo californiano” se ha convertido en algo parecido a una legalización *de facto* para el uso recreativo.

La intransigencia del Gobierno federal con respecto a las disposiciones estatales sobre la marihuana medicinal, y en particular los pasos emprendidos hacia la regulación *de facto* del cultivo para uso recreativo, ha convertido la política del cannabis en un campo de batalla donde confluyen activistas, autoridades policiales, votantes, legisladores locales, estatales y federales y, en última instancia, tribunales. La regulación del cultivo de marihuana medicinal se podría considerar precursora de la regulación jurídica del mercado de cannabis recreativo, algo

no muy distinto de los modelos de regulación del alcohol. Las exitosas iniciativas de voto popular en Washington y Colorado en noviembre de 2012 representan el último escenario de este proceso, y se espera que sean el punto de partida de una oleada más, que ahora va de la deserción blanda a la deserción dura, dando lugar a violaciones de los tratados.

En el ámbito de la ONU, la creciente inclinación a la deserción blanda respecto al cannabis por parte de algunos países occidentales produjo una reacción en la sesión de la CND de 2002. La tentativa se basó en el Informe anual de 2001 de la JIFE, que incluía palabras muy contundentes contra la tendencia a la tolerancia. El primer día de la sesión, el presidente de la JIFE, Hamid Ghodse, declaró: “A la luz de los cambios que se están produciendo en relación con el control del cannabis en algunos países, éste parecería ser un buen momento para que la Comisión considere este asunto con algún cuidado para garantizar la aplicación coherente de las disposiciones de la Convención de 1961 en todo el mundo”. La línea dura del control internacional de drogas aprovechó esta invitación y expresó su grave preocupación. Marruecos, por ejemplo, apuntó a la incipiente contradicción entre la tendencia a la descriminalización del consumo de cannabis y la constante presión sobre los países “del Sur” para erradicar el cannabis con medidas represivas.<sup>171</sup>

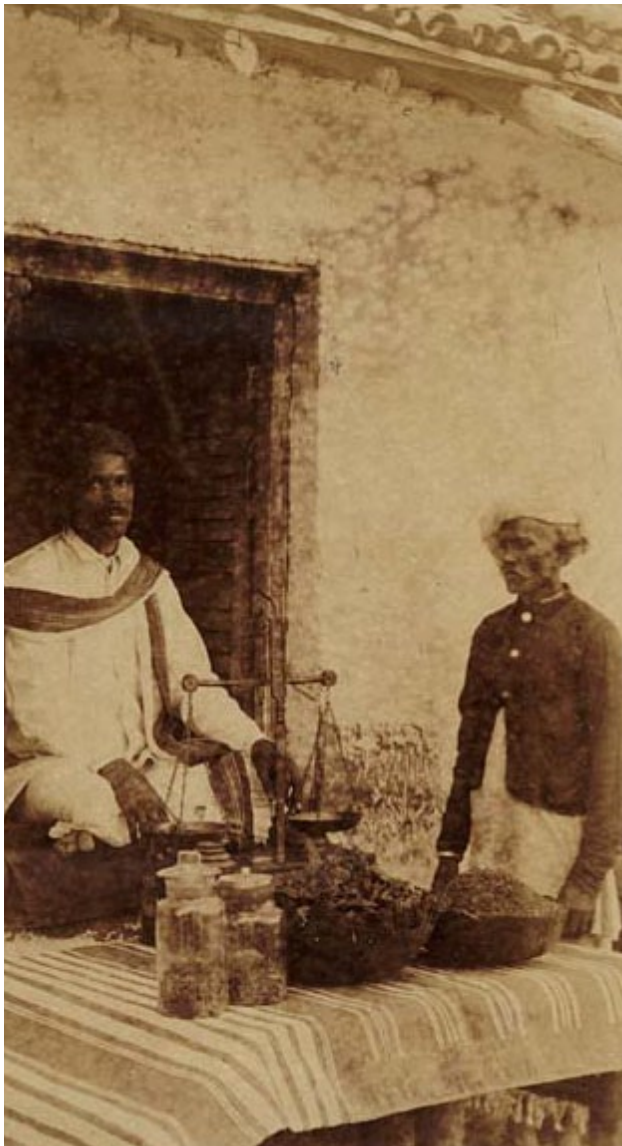
Aunque Marruecos –un importante proveedor de hachís para el mercado europeo– sin duda tenía algo de razón, no hay que olvidar que en muchos de los llamados “países productores del Sur”, a menudo con una larga tradición de consumo de cannabis, los servicios de orden público hacen habitualmente la vista gorda ante el uso interno de cannabis. En el fondo, el enfoque selectivo con respecto al uso de cannabis en los países en desarrollo y toda una serie de políticas de descriminalización en países occidentales son bastante parecidos. Por lo tanto, se podría resaltar la hipocresía en ambos lados del debate y la falta de percepción respecto a que hay de hecho más puntos comunes de lo que parece a primera vista en los argumentos a favor de un cambio de régimen, particularmente en lo concerniente al cannabis.

Estas escaramuzas sobre las “políticas tolerantes” continuaron en la CND 2003, pero siguieron sin resolverse. Uno de los resultados del debate fue una solicitud a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de preparar un estudio del mercado mundial del cannabis,<sup>172</sup> que se tradujo en un capítulo especial en el Informe Mundial sobre las Drogas 2006 titulado *Cannabis: Por qué nos ha de preocupar*. En el Informe, la UNODC reconocía que “gran parte de lo publicado antes sobre el cannabis se considera ahora inexacto, y que una serie de estudios en diversos países han exonerado al cannabis de muchas de las acusaciones que se lanzaron en su contra”.<sup>173</sup> También señala que “profesionales respetados propugnan la utilización de los ingredientes activos, cuando no la propia planta, con fines médicos”. Solo ésta sería ya una razón válida para retirar el cannabis de la Lista IV, ahora que también la UNODC reconoce que la base científica para incluir el cannabis en la lista de la Convención Única de 1961 en el mismo nivel que la heroína era errónea.

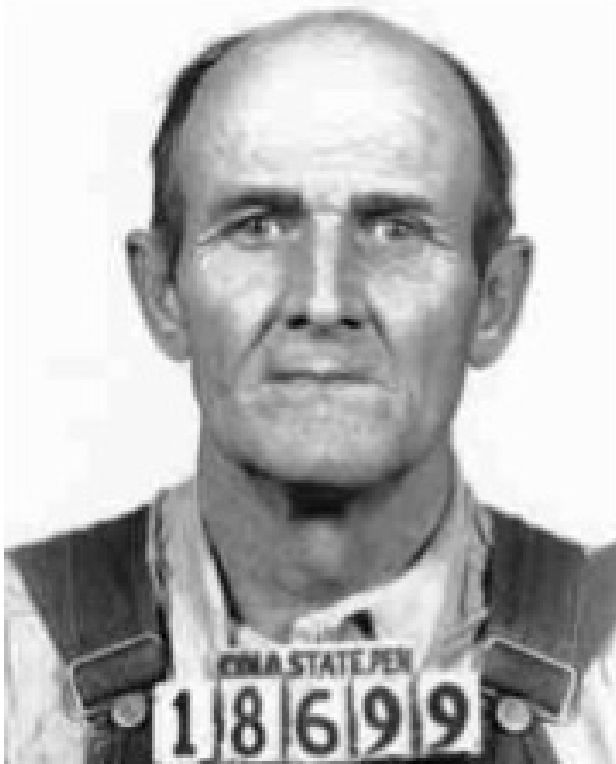
Sin embargo, el Informe es ambiguo debido a su intento por equilibrar o contrarrestar la investigación científica con la corrección política del régimen global de prohibición de las drogas. En su prefacio, escrito por Antonio Maria Costa, el director ejecutivo de la UNODC en ese momento, resurgen las acusaciones sin fundamento contra el cannabis. Costa afirmaba que la oferta y la demanda ilimitada de cannabis eran algo “devastador” y que el mundo estaba experimentando una “pandemia del cannabis”. Según Costa, “las características del cannabis ya no son tan diferentes de las de otras drogas de origen vegetal como la cocaína y la heroína”. Con estas palabras, el director ejecutivo se hacía eco de las denuncias infundadas de Anslinger y Wolff hacía más de 50 años. Estas acusaciones también venían determinadas en gran medida por la aparición de un cannabis de gran potencia en el mercado y por el fracaso de controlar la oferta a escala mundial.

Las duras palabras de Costa en el prefacio, sin embargo, no coincidían con las de la sección sobre el cannabis en el Informe Mundial sobre las Drogas, mucho más cautelosas. La denuncia de una devastadora pandemia de cannabis no está ciertamente justificada en ninguna parte del mundo. Además, el Informe adolece de un intento de salvar la brecha entre las afirmaciones exageradas del prefacio de Costa y el contenido más precavido del texto principal. Aunque contiene mucha información valiosa, al tratar de abarcar las dos posiciones, el Informe tiende a enfatizar lo negativo y descartar lo positivo, e ignora básicamente el aumento del uso medicinal de cannabis. Al analizar los

Tienda de cáñamo en la región india de Khandesh, exhibiendo bhang, ganja y majum. Foto procedente del Informe de la Comisión sobre Estupefacientes de Cáñamo de la India (1894). (Cortesía: Biblioteca Nacional de Escocia)







### Primera condena por marihuana en los Estados Unidos

Samuel R. Caldwell fue la primera persona condenada por vender cannabis en virtud de la Ley de Tributación de la Marihuana de 1937, después de que agentes policiales lo sorprendieran en su apartamento de Denver, Colorado, con 1,3 kilos de cannabis. Fue condenado a cuatro años de trabajos forzados y a una multa de 1.000 dólares. El jefe de la Oficina Federal de Narcóticos, Harry Anslinger, vino a Denver para asistir al juicio. Caldwell fue encarcelado en 1937, a los 58 años, y liberado en 1940, a los 60. Caldwell murió un año después de salir de prisión. Y 76 años más tarde, Colorado se convirtió en el primer estado en permitir un mercado regulado de cannabis.

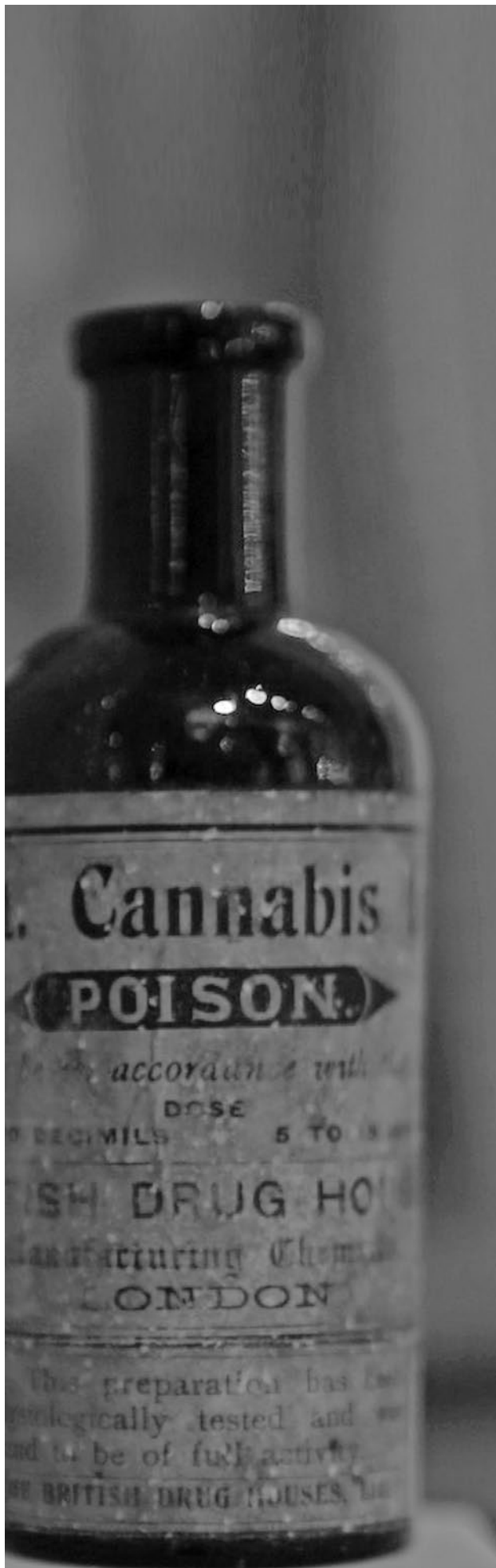
(Fuente: *Marijuana in Colorado has a long history and an uncertain future*, The Denver Post, 31 de diciembre de 2013)

posibles problemas de salud y de adicción, la UNODC admite que gran parte de los datos científicos aún no son concluyentes, aunque el Informe tiende a destacar los estudios que apuntan a problemas, mientras que no tiene debidamente en cuenta los estudios que contradicen estas conclusiones.<sup>174</sup> El Informe, sin embargo, demuestra que reducir la oferta es imposible dado que la planta puede crecer potencialmente en cualquier lugar y que todos los intentos anteriores para controlar su disponibilidad han fracasado.

En su conclusión final, sin embargo, el Informe plantea la cuestión clave del cannabis hoy en día, como lo demuestran las iniciativas de reformas pioneras en Uruguay, y los estados de Washington y Colorado:

El mundo no ha logrado hacer frente al cannabis como droga. Algunos países se toman muy en serio el consumo y el tráfico de cannabis, mientras otros hacen prácticamente caso omiso de ellos. Esta incongruencia menoscaba el crédito del sistema internacional y ya va siendo hora de resolver la ambivalencia mundial sobre la cuestión. O se salva la brecha entre la letra y el espíritu de la Convención Única, tan manifiesta en el caso del cannabis, o las partes en la Convención tienen que estudiar la posibilidad de definir de nuevo la condición jurídica del cannabis.<sup>175</sup>

Ahora, casi ocho años después de esta conclusión, y teniendo en cuenta que algunas jurisdicciones están permitiendo un mercado regulado para el uso recreativo, el debate acerca de una condición jurídica diferente para el cannabis en el régimen de fiscalización internacional de drogas parece ser más necesario que nunca.



## La JIFE y el cannabis: de la descripción a la condena

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE o Junta), que “supervisa y apoya el cumplimiento de los Gobiernos de los tratados de fiscalización internacional de drogas”, se autodefine como “un órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial para la aplicación de los tratados de fiscalización de estupefacientes de las Naciones Unidas”.<sup>1</sup> Como sucede con otros temas que se considera que son de su competencia, la posición de la Junta sobre la forma en que las distintas Partes de las convenciones deciden abordar el uso del cannabis –o el “uso indebido”, por usar la terminología de la propia JIFE– dentro de sus fronteras ha ido variando con el tiempo. Su posición, por lo general, se ha endurecido con respecto a las políticas que se desvían de la prohibición estricta del uso no médico ni científico de la sustancia, una respuesta que cabía esperar teniendo en cuenta que los Estados miembros cada vez están poniendo en marcha o estudiando enfoques más tolerantes. Esta tendencia puede observarse en sus informes anuales, sus declaraciones habituales y otras intervenciones en el debate normativo, en ocasiones excediéndose en el mandato que le otorgan los tratados.

Como se verá en este capítulo, en las últimas décadas se pueden identificar tres períodos en cuanto a la forma en que se han desarrollado las opiniones y el comportamiento de la Junta en torno al cannabis. A partir de 1980, se produjo un endurecimiento gradual en su postura, que pasó de una actitud inicialmente descriptiva a una mayor preocupación y condena de los países por sus políticas tolerantes frente al cannabis. Durante la década que siguió a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre las drogas de 1998, este enfoque se mantuvo: el aumento de políticas de cannabis menos punitivas se convirtió en objeto de una atención extraordinaria en los informes anuales de la JIFE, un proceso que se combinó con los intentos de la Junta para incorporar el tema a la agenda internacional. En los últimos años, desde 2009, la JIFE ha desempeñado un papel muy vociferante, en ocasiones agresivo y, en última instancia, infructuoso para intentar contrarrestar los giros normativos hacia la regulación legal.

### **El endurecimiento de la posición de la JIFE: 1980-1998**

A principios de la década de 1980, los comentarios en los informes anuales eran fundamentalmente de carácter descriptivo. Si bien tomaba nota con preocupación del escalamiento del mercado de cannabis y de la creciente y “difundida creencia” o “la opinión errónea” de que la droga era “inofensiva” o “un producto inocuo”, no expresaba su condena a ninguna política nacional concreta. La Junta aludía a la importancia de efectuar investigaciones científicas, así como de velar por que las conclusiones de estas se dieran a conocer “al público en general”<sup>2</sup> y, manteniendo su fiel compromiso con la narrativa de orientación prohibicionista dominante durante este período, elogiaba a las autoridades que habían “dado nuevas pruebas de su voluntad de ‘declarar la guerra a las drogas’”, entre otras cosas, mediante decomisos de cannabis.<sup>3</sup>

En 1983, la JIFE empezó a destacar su preocupación ante las “señales inquietantes de que, ante la magnitud del

problema algunas veces se sustituya la determinación por la tolerancia”. La Junta también apuntaba que “existen círculos en determinados países a cuyo juicio el permitir el uso sin restricciones de algunos estupeficientes, considerados por ellos menos nocivos, facilitaría una mejor fiscalización de otros estupeficientes que consideran más peligrosos para la salud. Sería retrógrado adoptar esta actitud”. En este contexto, y refiriéndose a su Informe de 1979, la Junta “reafirma ahora que todos los gobiernos tienen plena libertad para decidir, conforme a las condiciones particulares existentes en sus países, las medidas más apropiadas para prevenir el consumo no médico de cannabis. Sin embargo, también se apresuraba a recordar a los Estados que también debían “tener en cuenta las consecuencias que podrían acarrear sus decisiones” y que el uso recreativo “es ilegal en virtud de la Convención de 1961”.<sup>4</sup>

Cabe destacar que, a pesar de que algunos Estados se estaban alejando significativamente del enfoque orientado a la prohibición frente al uso de cannabis, la Junta no criticaba directamente ninguna política nacional concreta,



ni siquiera la adoptada en los Países Bajos. En lugar de ello, en 1983 la Junta manifiesta que “ha seguido con interés hechos recientes ocurridos en los Países Bajos” y que el diálogo que mantuvo con el Gobierno “reveló que la legislación estaba en consonancia con las disposiciones de la Convención de 1961”.<sup>5</sup> Unos años más tarde, en 1989, la JIFE mostraba una posición parecida, exenta de confrontación y de tipo descriptivo.<sup>6</sup> Dos años después,

### Mandato y funciones de la JIFE

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE) es un órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial, establecido por un tratado, encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta se estableció en el año 1968 mediante la Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes. Sus predecesores en virtud de los anteriores tratados de fiscalización de drogas datan de la época de la Sociedad de las Naciones.

En términos generales, la JIFE se ocupa de lo siguiente:

- En relación con la fabricación, el comercio y el uso lícitos de drogas, la JIFE, en cooperación con los gobiernos, procura asegurar que haya suministros de drogas adecuados para fines médicos y científicos y que no se produzcan desviaciones de drogas de fuentes lícitas a canales ilícitos. La JIFE también vigila la fiscalización que aplican los gobiernos a los productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de drogas y les presta asistencia para prevenir la desviación de esos productos químicos hacia el tráfico ilícito.
- En relación con la fabricación, el tráfico y el uso ilícitos de drogas, la JIFE determina las deficiencias de los sistemas de fiscalización nacionales e internacionales y contribuye a corregir esas situaciones. La JIFE también tiene a su cargo la evaluación de los productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de drogas, a fin de determinar si deben ser sometidos a fiscalización internacional.

En cumplimiento de esas obligaciones, la JIFE:

- Administra un sistema de previsiones de las necesidades de estupeficientes y un sistema de presentación voluntaria de previsiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas, y supervisa las actividades lícitas en materia de drogas mediante un sistema de información estadística, con miras a ayudar a los gobiernos a lograr, entre otras cosas, un equilibrio entre la oferta y la demanda.

- Vigila y promueve las medidas de los gobiernos para impedir la desviación de sustancias utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de estupeficientes y sustancias sicotrópicas, y evalúa tales sustancias para determinar si es necesario modificar el ámbito de la fiscalización aplicada en virtud de los Cuadros I y II de la Convención de 1988.
- Analiza la información proporcionada por los gobiernos, los órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados u otras organizaciones internacionales competentes con miras a velar por que los gobiernos cumplan adecuadamente las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas y recomienda las medidas correctivas necesarias.
- Mantiene un diálogo permanente con los gobiernos para ayudarlos a cumplir las obligaciones que les imponen los tratados de fiscalización internacional de drogas y recomienda, cuando procede, que se proporcione asistencia técnica o financiera con esa finalidad.

La JIFE debe pedir explicaciones en casos de violaciones aparentes de los tratados, a fin de proponer las medidas correctivas apropiadas a los gobiernos que no estén aplicando plenamente las disposiciones de los tratados, o que tropiecen con dificultades para aplicarlas y, cuando sea necesario, prestar asistencia a los gobiernos para superar esas dificultades. Ahora bien, si la JIFE observa que no se han tomado las medidas necesarias para remediar una situación grave, puede señalar la cuestión a la atención de las partes interesadas, la Comisión de Estupeficientes y el Consejo Económico y Social. Los tratados facultan a la JIFE, como último recurso, a recomendar a las partes que dejen de importar drogas del país en falta, o que no exporten drogas a ese país, o ambas cosas. En todos los casos, la JIFE actúa en estrecha cooperación con los gobiernos.

(Fuente: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/drogas/jife.html>)

la Junta también señala de forma muy natural: “Las autoridades de los Países Bajos continúan aplicando las directrices aprobadas en 1976 para el descubrimiento y enjuiciamiento de delitos contra la Ley del Opio del país, y tienen una actitud relativamente tolerante hacia el comercio de cannabis en pequeña escala que se realiza en los cafés, al tiempo que restringen lo más posible el tráfico de otras drogas. Esta política está encaminada a reducir el contacto de los jóvenes con los delincuentes. Se informa de que, el uso indebido de cannabis ha permanecido estable desde comienzos del decenio de 1970”.<sup>7</sup>



Durante mediados y finales de la década de 1980, los comentarios sobre la droga se limitaron a una crítica general de la “tolerancia” de algunas autoridades nacionales, su permisividad frente al uso “de drogas llamadas ‘blandas’” y cómo, en opinión de la Junta, con esto se corría el riesgo de que se aceptara el uso de drogas de forma más general.<sup>8</sup> Durante este período, todo interés en los informes anuales por la política en materia de cannabis parece haberse visto suplantado por la creciente preocupación en torno a las “drogas de diseño” sintéticas, las drogas y la delincuencia organizada, y el vínculo entre consumo de drogas inyectadas y el SIDA. Sin embargo, a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, la respuesta de la Junta al cannabis pasó a formar parte de un ataque más general y cada vez más intenso contra los llamamientos a favor de la “legalización” de las drogas en varios Estados nacionales. En este contexto, su posición con respecto a los Países Bajos y a otros países “industrializados” que estaban adoptando un enfoque tolerante frente al cannabis comenzó a cambiar.

Por ejemplo, en el Informe anual correspondiente a 1992, en pleno análisis de lo que en su momento define como debates “con buenas intenciones” en torno a la legalización

y su creciente inquietud por la aparición de cepas de cannabis más potentes,<sup>9</sup> la Junta compara explícitamente las experiencias de distintos países con diferentes relaciones con la droga. Reconociendo la primacía de “los principios constitucionales y los conceptos básicos” de “los ordenamientos jurídicos” de las Partes,<sup>10</sup> pero subrayando también los límites de la flexibilidad en las estructuras de los tratados, la Junta indica que “desea señalar a la atención de los países industrializados que, en 1961, ellos iniciaron la introducción de la fiscalización internacional de la cannabis en una época en que no existían en sus territorios graves problemas de uso indebido de la cannabis”. Presagiando una narrativa de “Norte contra Sur” que cobraría un importante impulso una década más tarde y reivindicando implícitamente la exitosa aplicación del artículo 49 de la Convención Única,<sup>11</sup> la Junta pasa a señalar: “Los países en los que el consumo de la cannabis era tradicional aplicaron las disposiciones de la Convención de 1961”. El Informe prosigue: “Si se despenalizara la cannabis, la responsabilidad de los países industrializados sería enorme: se verían obligados a justificar, al mismo tiempo, la decisión que adoptaron en 1961 de prohibir la cannabis y su nueva decisión de añadir la cannabis a otras sustancias como el alcohol y el tabaco”.<sup>12</sup>

En este marco discursivo, los Países Bajos se convirtieron en objeto de crecientes críticas, una tendencia que quizá reflejaría la cada vez mayor comercialización del sistema de los *coffeeshops*. Sin embargo, no fue hasta 1994, momento en que la Junta dedicó un espacio en su Informe a la ‘Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas’, cuando se observa por primera vez el tono altamente crítico ahora ya habitual. El hecho de que lo que el año anterior se había definido como un “animado debate”<sup>13</sup> se transformara al siguiente en una condena podría muy bien explicarse por el hecho de que dentro del debate sobre la reforma normativa el enfoque de los Países Bajos cada vez se presentara más como una alternativa de éxito a la prohibición del uso de cannabis con fines no médicos ni científicos. Frente a esto, la Junta arguye que “resulta cuestionable que la teoría de la separación de mercados haya demostrado alguna vez su viabilidad”. Además, y sin pruebas que lo corroboren, añade: “Los lugares donde se tolera la distribución de la cannabis han atraído a traficantes de otras drogas y toxicómanos, tanto actuales como potenciales; por lo tanto, parece que en dichos lugares están fácilmente disponibles todo tipo de drogas”.<sup>14</sup>

Ese endurecimiento en la posición de la Junta es también patente en el Suplemento del informe anual correspondiente a 1994. En este, la JIFE subraya: “En los años siguientes a la aprobación de la Convención de 1961, el uso indebido de cannabis se extendió por países en los que nunca habían existido formas tradicionales de consumo de cannabis (ceremoniales, religiosas, terapéuticas o sociales), como los países de Europa occidental”. “En la Convención de 1961”, sostiene, “no figuran medidas de fiscalización idóneas para esas situaciones, que no habían sido previstas cuando fue adoptada”. La Junta también arguye que la disponibilidad de variedades más potentes de cannabis “ha agravado el problema, cada vez más agudo, del uso indebido no tradicional”.<sup>15</sup> En efecto, dejándose de centrar únicamente en el uso “no tradicional” y examinando lo que considera que es el creciente contenido en THC de distintas variedades de cannabis, la Junta “recomienda que se estudie la posibilidad de reforzar las disposiciones

de la Convención de 1961 relativas a la fiscalización de la cannabis”, entre otras cosas “haciendo extensiva la fiscalización a la hoja de cannabis”. Cabe recordar que, como se explica en el primer capítulo, la hoja de cannabis no se incluyó en las listas de la Convención; para 1994, esta omisión se consideraba incongruente, ya que se entendía que las hojas contenían en muchos casos “más THC que la resina de cannabis”. Por lo tanto, la Junta apunta que “quizá fuese necesario considerar una modificación de la clasificación de la cannabis y de los productos derivados de ella incluidos en la Convención de 1961, a fin de establecer una correlación con la potencia de las plantas y de los productos”.<sup>16</sup>

Además de recomendar que se fortaleciera el régimen de control, para mediados de la década de 1990 la JIFE también estaba empezando a responder a todo lo que percibía como un menoscabo del sistema con términos defensivos. Por ejemplo, en su Informe para 1996, elogia a las autoridades de los Estados Unidos por su “actitud firme” frente a las iniciativas de voto popular organizadas en noviembre de ese año con respecto al uso del cannabis “para presuntos fines médicos”, unos procesos democráticos que la Junta interpretaba como “intentos indirectos pero evidentes de legalizar la cannabis”. En estas páginas vemos que el discurso de la Junta adopta un tono hostil, con referencias a que “fundaciones sin fines de lucro y con abundantes recursos financieros patrocinan instituciones que promueven estrategias para la legalización de drogas [sic]”.<sup>17</sup>

Ese mismo año, en alusión a los planes de Alemania de distribuir cannabis en farmacias, el Informe se mostró abiertamente crítico con los Países Bajos y con todo argumento que defendiera que “la experiencia de las cafeterías de los Países Bajos ha sido positiva”. Esta

postura se refuerza con la aseveración de que la tolerancia de los *coffeeshops* “no se ajusta a las disposiciones de la Convención de 1961”. Sin dar ninguna muestra de ironía, en el párrafo siguiente apunta que el nivel de uso de cannabis no es muy superior al registrado en otros países europeos y es muy inferior al de América del Norte.<sup>18</sup> Esto recuerda unas declaraciones realizadas en público ese mismo año por el entonces presidente de la Junta. Al responder a un periodista que lo estaba entrevistando en la televisión holandesa y que afirmó que la política de cannabis en el país estaba “funcionando”, el Dr. Oskar Schroeder contestó: “Realmente no me interesa si está funcionando o no está funcionando. Lo que me interesa es qué están haciendo dentro de los límites del tratado internacional. Eso es lo que debemos comprobar. No estamos realmente interesados en si funciona o no”.<sup>19</sup>

En uno de los primeros capítulos temáticos de los informes anuales de la Junta, ‘Prevención del uso indebido de drogas en un entorno de promoción de las drogas ilícitas’, el Informe de 1997 se muestra crítico con las actitudes frente al cannabis en un amplio abanico de ámbitos, entre los cuales las prácticas tolerantes de aplicación de la ley. Este es el contexto en el que la Junta describe la venta de cannabis en los *coffeeshops* como “actividad ésta que podría describirse como instigación indirecta”<sup>20</sup> (véase el apartado sobre los *coffeeshops* en el capítulo siguiente). Además de señalar a esos sectores de la sociedad como responsables de promover el uso ilícito de drogas, la publicación del año siguiente presentó el cannabis como un desafío clave para el futuro del sistema de fiscalización de estupefacientes en su conjunto, una posición sin duda influenciada por la proximidad del lanzamiento del Informe para la UNGASS. Bajo el epígrafe ‘El problema de la cannabis’, el Informe de 1998 vuelve a destacar el éxito logrado en cuanto a la prohibición y la práctica eliminación del “uso indebido y el



abuso tradicional de la cannabis”. Sin embargo, haciéndose eco de su postura cuatro años antes, la Junta enfatiza: “En los países que han registrado una expansión del consumo de cannabis en los últimos decenios es necesaria una aplicación más estricta de la Convención de 1961, en particular mediante campañas de prevención más eficaces que adviertan de los peligros del consumo de cannabis, corrigiendo así la falsa imagen que muchos jóvenes tienen de este consumo”.<sup>21</sup> En este sentido, la JIFE insta a que se investigue más sobre la droga (entre otras cosas, sus posibles propiedades terapéuticas y usos médicos),<sup>22</sup> aunque también advierte: “Es fácil que los grupos que promueven la legalización absoluta del consumo de cannabis (...) se valgan indebidamente de iniciativas políticas u obtengan respaldo electoral”.<sup>23</sup>

cada vez más tolerantes en un creciente número de países. Al año siguiente, el Informe ponía de relieve la creciente tensión entre esas prácticas y la adhesión estricta a los tratados. Además, en toda una sección excepcionalmente larga, con 22 párrafos, dedicada a la ‘Fiscalización del cannabis’, la JIFE constata la existencia de “una tendencia a liberalizar la política relativa al cannabis en varios países desarrollados”, citando de forma explícita a España, Italia, Luxemburgo y Portugal.

En estos países, señala la Junta, “la posesión de cannabis para consumo personal no se considera delito, ni se sancionan los actos preparatorios del consumo personal, como la adquisición, el transporte y la posesión de cannabis. A esos actos sólo se aplican sanciones administrativas”.<sup>27</sup> En lo

Raymond Yans, presidente de la JIFE, durante la entrevista en que acusó a Uruguay de mostrar una actitud “de piratas” con respecto a las convenciones.



### Las opiniones de la JIFE durante “la década de la UNGASS”: 1998-2008

En el momento en que la comunidad internacional iniciaba lo que se ha denominado “la década de la UNGASS”, de 1998 a 2008,<sup>24</sup> la posición de la Junta con respecto al cannabis seguía endureciéndose. En efecto, tras haber apuntado – con términos hostiles, aunque generales– en su Informe de 1999 la idea de que el cannabis era considerado por algunos países como una droga “blanda” y que esto estaba enviando una señal equivocada sobre su uso seguro,<sup>25</sup> la JIFE empezó a utilizar el Informe anual para condenar a Estados concretos más allá de su habitual acento en los Países Bajos. Por ejemplo, tras haber expresado su preocupación por las “áreas grises de negocio” en Suiza y la “aceptación social” de las drogas, en especial el cannabis, en Australia en el Informe de 2000,<sup>26</sup> la Junta empezó a responder más habitualmente a la descriminalización y otros enfoques

que era ya una práctica habitual, censuraba una vez más a los Países Bajos por sus *coffeeshops*, pero pasaba a criticar también ciertas leyes que se estaban estudiando en Suiza, Bélgica y el Reino Unido. La JIFE, en concreto, señala que, de aprobarse el proyecto de ley en Suiza, este “constituiría una acción sin precedentes encaminada a legalizar el consumo, cultivo, fabricación, posesión, compra y venta de cannabis para fines que no sean médicos” y eso “sería incompatible con los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular, con la Convención de 1961”.<sup>28</sup> En su Informe de 2002 se expresan inquietudes parecidas, acompañadas del reconocimiento de los debates sobre la “liberalización o legalización del cannabis” en varios estados de los Estados Unidos. Sobre este punto, la Junta expresa su satisfacción por que el Gobierno federal “sigue velando por que las leyes nacionales conformes a los tratados internacionales de fiscalización de drogas se hagan cumplir en todos los estados”.<sup>29</sup>

Si bien, debido a la distinta naturaleza de lo que estaba sucediendo en ambos países, el Reino Unido evitó en gran medida la reprimenda dirigida contra Suiza en el Informe anual,<sup>30</sup> no dejó de estar en la línea de fuego de la JIFE. En 2003, el presidente de la Junta, Philip Emafo, se mostró muy crítico con lo que para entonces ya se había convertido en la decisión del Gobierno británico de reclasificar el cannabis, que pasó de ser una droga de Clase B a Clase C. La posesión de la droga seguiría siendo ilegal, pero, a no ser que se dieran factores agravantes, ya no era un delito que supusiera un arresto automático. En una carta a su secretario, Herbert Schaepe, el subsecretario de Estado para la Coordinación de la Lucha contra las Drogas y la Delincuencia Organizada, Bob Ainsworth, señalaba que la Junta había utilizado un lenguaje alarmista, había omitido toda referencia a las pruebas científicas sobre las que se había basado la decisión de reclasificar la sustancia y había presentado la decisión de forma equívoca ante los medios de comunicación.<sup>31</sup> Durante una Comisión de Encuesta de la Cámara de Representantes del Reino Unido, Ainsworth comentó que el Ministerio del Interior británico estaba:

atónito ante lo que se dijo en ese sentido. No sé qué base jurídica se usó para los comentarios que se realizaron ni en qué estudios se fundamentó el anuncio que se presentó (...). No sé qué asesoramiento legal han tenido en cuenta con respecto a nuestros cambios en la clasificación del cannabis (...). En mi opinión, los organismos de la ONU deben basar sus pronunciamientos en pruebas científicas, en hechos y en fundamentos jurídicos, y no en reacciones espontáneas y comentarios viscerales. Sin duda, tuve la impresión de que eso era exactamente lo que estaban haciendo. Si tienen alguna evidencia de que hayamos hecho algo que contravenga de alguna forma los convenios internacionales, deberían hacérselo saber. No creo que la tengan, y no creo que haya justificación alguna para los comentarios que hicieron.<sup>32</sup>

Este enfoque cada vez más agresivo ante la defensa de su interpretación estrecha de los tratados también se puso de manifiesto cuando la Junta comenzó a marcar la agenda política y a desarrollar narrativas de organización para los debates en torno al cannabis durante las sesiones anuales de la Comisión de Estupefacientes (CND).<sup>33</sup> Así se puso de manifiesto en marzo de 2002, cuando durante el período de sesiones ordinario de la CND, el presidente de la JIFE, Hamid Ghodse, amplió la crítica que ya había hecho constar el organismo en su Informe de 2001 contra la práctica europea de “tolerancia” hacia el consumo y la posesión de cannabis. Ghodse instó a “todos los Gobiernos y organismos internacionales pertinentes a estudiar la cuestión de la fiscalización del cannabis en el marco de la Convención de 1961”. Y añadió:

Me gustaría aprovechar esta oportunidad para recordar a las Partes de la Convención su obligación de comunicar al Secretario General si disponen de información que, en su opinión, pueda exigir una modificación de cualquiera de las listas de la Convención (...). Por ejemplo, si existen pruebas claras de que una sustancia debería dejar de someterse a fiscalización internacional o debería clasificarse en una lista diferente, estas deberían hacerse públicas y darse a conocer a todas las Partes. A la luz de los cambios que se están produciendo en relación con la fiscalización del cannabis en algunos países, parece ser el momento oportuno para que la Comisión estudie esta cuestión con cierto detalle para garantizar la aplicación

coherente de las disposiciones de la Convención de 1961 en todo el mundo.<sup>34</sup>

Los comentarios de Ghodse son correctos en la medida en que entonces, como ahora, era responsabilidad de la CND estudiar la cuestión. No obstante, sus observaciones fueron elaboradas cuidadosamente para inducir a los Estados orientados a la prohibición a detener –y en última instancia revertir– las políticas tolerantes que estaban desplegando o debatiendo algunas Partes de las convenciones. En efecto, y como se arguye en otros análisis,<sup>35</sup> la Junta tuvo cierto éxito en culpar a la liberalización europea de renunciar a la responsabilidad por el consumo de cannabis frente a las medidas concertadas para eliminar el cultivo de la planta por parte de los Estados productores “tradicionales”. Esta narrativa del “diligente Estado productor frente al indulgente Estado consumidor” fue clave a la hora de propiciar que en la CND de 2002 se introdujera una resolución con el objetivo de limitar el margen de maniobra normativo dentro de los tratados. Aunque finalmente no salió adelante, varios delegados en la CND atribuyeron a la JIFE el impulso que le fue dado a la resolución.<sup>36</sup>

Otra narrativa que fue cobrando cada vez más fuerza acompañó muy de cerca la aparición del discurso binario de la Junta sobre países diligentes –los países productores árabes y africanos– frente a países indulgentes –los países consumidores occidentales, especialmente europeos: el cannabis como el punto débil dentro del marco de control basado en los tratados. Además de la atención prestada a la dicotomía entre países productores y consumidores, la Junta subrayó particularmente este concepto en su Informe anual para 2001 “Cuando se adoptaron los tratados de fiscalización internacional de drogas, la comunidad internacional hizo hincapié en el principio de la universalidad, *habida cuenta de que la ruptura del consenso*

Colección del Hash Marijuana and Hemp Museum Amsterdam/Barcelona



*internacional por parte de un Estado pondría en peligro la aplicación de los tratados por los demás Estados*” (la cursiva es nuestra).<sup>37</sup> Tras enmarcar el alejamiento de un enfoque orientado a la prohibición frente al uso de cannabis en estos términos, el Informe proseguía: “Varios gobiernos han justificado los cambios de política afirmando que el consumo de cannabis no es más peligroso para la salud que el de alcohol o tabaco y entraña riesgos menores que el de otras drogas, como la heroína, la cocaína o las anfetaminas”. A continuación, recordaba a esos mismos Gobiernos los supuestos “mecanismos y procedimientos” existentes “para que las Partes propongan cambios [en los tratados] si disponen de las pruebas necesarias” e invitaba “a todos los gobiernos y organismos internacionales competentes, en particular a la Comisión de Estupefacientes y a la OMS, a que tomen nota de las nuevas políticas relacionadas con el cannabis en diversos países, las analicen y lleguen a un acuerdo sobre la manera de abordar esos hechos en el marco del derecho internacional”.<sup>38</sup>

Como era de esperar, este tema volvió a ocupar un lugar destacado en la declaración del presidente con motivo de la apertura de la CND de 2002.<sup>39</sup> Como en el caso de los comentarios mencionados, tanto el Informe como las observaciones de Hamid Ghodse que lo acompañaron eran acertados al apuntar que los Estados miembros debían estudiar la clasificación del cannabis en el marco de las convenciones. Sin embargo, era evidente que, a pesar de referirse al protocolo, los procedimientos y el mandato para revelar las tensiones en el sistema internacional, estas palabras eran pura retórica y la Junta no mostraba el menor entusiasmo por discutir cambios formales a los parámetros del régimen que dieran lugar a más flexibilidad para sus miembros, incluso aunque esa fuera la voluntad de los Estados de la CND. En efecto, solo unos párrafos después de examinar los mecanismos para la reclasificación de sustancias que dispone el artículo 3 de la Convención Única, el Informe de 2001 presenta la postura de la Junta sobre el tema y, con ella, su predisposición a excederse en sus competencias. Así, afirma: “Añadir otra droga a la misma categoría del alcohol y el tabaco sería un error histórico”.<sup>40</sup>

Hasta 2009, los informes siguieron analizando la cuestión del cannabis –si bien de forma menos explícita– desde esta perspectiva. En este sentido, incluyen muchos temas familiares, aunque a medida que se iba acercando la UNGASS, algunos recibieron cada vez más importancia. Así, con el paso de los años, la Junta dedica una creciente atención al tema del uso médico del cannabis. En lugar de describir meramente la adopción de la política en varios países, la Junta vuelve a extralimitarse en su autoridad al expresar su preocupación por la base científica de la práctica.<sup>41</sup> Como ya se ha analizado en otros informes, el papel de la JIFE no consiste en emitir juicios de este cariz.<sup>42</sup> La Junta parece mostrarse especialmente alarmada con respecto a los acontecimientos en los Estados Unidos y utiliza la publicación para apoyar la posición del Gobierno federal contra las decisiones normativas de estados individuales. Este es el caso del Informe de 2008. Preocupada por que la expansión de los programas de marihuana medicinal en general, y el de California en particular, se traduzca en un aumento del “abuso”, la Junta “exhorta a las autoridades estadounidenses a que redoblen sus esfuerzos por refrenar esa práctica”.<sup>43</sup> El reconocimiento de las tensiones entre Washington D.C. y los estados en este ámbito se hace eco de la inquietud

mostrada en el Informe de 2003 con respecto a los debates en algunas zonas de los Estados Unidos sobre la descriminalización y la legalización. Como fue la tónica habitual durante toda la década de la UNGASS, la Junta expresaba abiertamente su respaldo al Gobierno federal, opuesto a todo debate que planteara el abandono de la prohibición punitiva.<sup>44</sup>

Como era de esperar, el sistema de los *coffeeshops* en los Países Bajos siguió siendo objeto de interés y crítica en varios informes entre 1998 y 2009. Dicho esto, a partir de 2004 la Junta adoptó un enfoque alternativo, aunque poco honesto, ante este tema recurrente. En efecto, aludiendo a algunos ajustes introducidos en la forma en que las autoridades holandesas permitían el funcionamiento de los *coffeeshops*, en 2004 la Junta presentó estos arreglos como si fueran el principio de un giro normativo. De esta forma, acogía con satisfacción la iniciativa y comentaba que esta representaba “un paso importante en la dirección correcta hacia el pleno cumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas en lo que respecta al cannabis”.<sup>45</sup> En el Informe de 2008 también adoptó una línea parecida.<sup>46</sup>

El hecho de presentar lo que en realidad eran poco más que ajustes normativos como si fuera un giro radical equivalente a un rechazo del sistema de los *coffeeshops* puede verse en muchos sentidos como la construcción deliberada de una narrativa concebida para contrarrestar la creciente adopción de enfoques normativos alternativos en otras zonas del mundo. En efecto, la Junta expresó en varias ocasiones su preocupación por el hecho de que la aplicación (o incluso el planteamiento) de sanciones reducidas para la posesión personal y el uso de cannabis en distintos países, como Canadá y Jamaica, estuviera generando la percepción de que la droga era inocua.<sup>47</sup> La JIFE, por el contrario, siempre se ha apresurado a elogiar a cualquier Gobierno que decida no seguir políticas que se alejan de su interpretación preferida de las convenciones, como fue el caso de Suiza en febrero de 2006.<sup>48</sup>

En el contexto del aumento paulatino de países que se alejaban del enfoque punitivo frente al uso no médico ni científico del cannabis y ponían en marcha algún tipo de descriminalización, el presidente de la JIFE, Hamid Ghodse, aprovechó el ‘Prefacio’ del Informe de 2008 para plantear las inquietudes de la Junta. Este fue especialmente punzante, ya que era el último informe antes del segmento de alto nivel de la CND para revisar los avances con respecto a los objetivos fijados por la UNGASS de 1998 y, por lo tanto, podía influir en los debates de Viena en marzo de 2009. En sus observaciones iniciales, Ghodse señala: “La comunidad internacional tal vez desee examinar el problema del cannabis”. Este sería el caso, prosigue, porque a pesar de que con los años ha adquirido más potencia, de que se lo relaciona con un número cada vez mayor de ingresos a las salas de urgencia y de que suele ser una pasarela a otras drogas (afirmaciones realizadas sin ninguna prueba que las corroborara) “el uso de cannabis se suele trivializar y, en algunos países, la vigilancia del cultivo de la planta de cannabis y de la posesión y el uso de cannabis es menos estricta que la que se ejerce con respecto a otras drogas”.<sup>49</sup> Tras marcar el tono más allá del habitual comentario crítico, las políticas no punitivas con respecto al cannabis reciben una atención extraordinaria en el cuerpo del Informe. Aglutinando muchas de las preocupaciones que se habían expresado en años anteriores, el Informe apunta:





“La Junta cree que el cannabis constituye un problema por varias razones”. Y, más concretamente, que:

- La tolerancia del uso “recreativo” del cannabis en muchos países es incompatible con la posición de esa sustancia en las Listas I y IV de la Convención de 1961;
- La relación entre la política aplicada al cannabis en diferentes países y las repercusiones de esa política en las tendencias del uso ilícito de la sustancia no queda clara;
- Las ideas de la opinión pública acerca de los supuestos usos “médicos” del cannabis y de su uso “recreativo” se superponen y se confunden;
- Los países en desarrollo que se esfuerzan por eliminar el cultivo ilícito de la planta de cannabis se ven desalentados por las políticas tolerantes de sus países vecinos más ricos y, tal vez en consecuencia, reciben escasa asistencia para el desarrollo alternativo.<sup>50</sup>

Teniendo todo esto en cuenta –y subrayando la seriedad que la Junta otorga al asunto–, una de las recomendaciones finales del Informe se centra en el cannabis. Reiterando su inquietud por que algunos sectores de la sociedad consideran que se trata de “una sustancia suave”, inocua, y por las tendencias a la descriminalización en muchos países, el Informe indica: “La Junta señala una vez más a la atención de los gobiernos el hecho de que el cannabis es un estupefaciente incluido en las Listas I y IV de la Convención de 1961 y que las sustancias que figuran en

la Lista IV son las que se prestan particularmente a uso indebido. Hace un llamamiento a todos los gobiernos para que elaboren y ofrezcan programas encaminados a prevenir el uso indebido de cannabis y dar a conocer a la opinión pública los peligros que conlleva”.<sup>51</sup>

### Intentos de contrarrestar la oleada reformista: 2009-2013

En el segmento de alto nivel de la CND de 2009, los Estados miembros demostraron que seguían apoyando los tratados de control de drogas y firmaron una Declaración política que reafirma “que el objetivo final tanto de las estrategias de reducción de la demanda y la oferta como de las estrategias de desarrollo sostenible es reducir al mínimo y, en última instancia, eliminar la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas y sustancias sicotrópicas”.<sup>52</sup> Sin embargo, desde entonces –y muchas veces poniendo de manifiesto una brecha cada vez más marcada entre las declaraciones y posiciones en Viena y las preferencias normativas de los Estados en sus territorios–, la JIFE se ha enfrentado a una creciente oleada de reformas en materia de políticas de cannabis. Algunos de estas, como sabemos ahora, no solo se limitarían a explotar la flexibilidad prevista por el marco del control de drogas de la ONU, un ejercicio que cada vez ha irritado más a la JIFE. En este contexto, los informes anuales de la Junta entre 2009 y 2012 incluyeron muchos temas familiares. No obstante, también añadieron y acentuaron otros, como la venta de semillas de cannabis por internet,<sup>53</sup> en respuesta a los importantes e incipientes

desafíos a los principios fundamentales de las estructuras internacionales para controlar “el uso indebido” de cannabis.

Entre los temas de interés habituales durante este período se hallaba lo que la Junta denominaba, con entrecomillado, los programas de cannabis “terapéutico” o “cannabis medicinal”.<sup>54</sup> A la Junta parecía preocuparle especialmente los programas de este tipo que estaban funcionando en los Estados Unidos. En el Informe de 2009, por ejemplo, la Junta señalaba con inquietud –aunque sin aportar pruebas– que estos programas habían contribuido en gran medida al aumento del mercado ilícito para usos no médicos y propiciaban que “otros países se formen una idea errónea”.<sup>55</sup> Tres años después, enfatizando el enfoque de California, sin duda laxo, a la hora de definir qué constituía uso médico, los comentarios de la Junta volvieron a repetir los argumentos de informes anteriores,<sup>56</sup> presentando estos programas como “un grave obstáculo para que el Gobierno de los Estados Unidos pueda cumplir las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas”.<sup>57</sup>

En este contexto, la descriminalización del cannabis para uso recreativo también siguió recibiendo una notable atención. La postura de la Junta sobre esta cuestión, sin embargo, cambió en cierto modo. El Informe de 2009, además de advertir que el movimiento podía transmitir “un mensaje erróneo” y corría el riesgo “de ser mal interpretado por la opinión pública”, ataca los cambios normativos –e incluso las discusiones sobre la posibilidad de introducirlos– en varios países,<sup>58</sup> especialmente en los estados de los Estados Unidos. Como tantas veces antes,

los mecanismos exactos que se hallan tras el proceso de enviar señales y transmitir mensajes siguen resultando problemáticos y no se exploran.<sup>59</sup> Sin embargo, la Junta opta, una vez más, por poner de relieve estos temas, manteniendo su postura hostil ante lo que son opciones normativas legítimas y jurídicamente sólidas de Estados soberanos, volviendo a suscitar preocupación por su tendencia a excederse en su mandato.<sup>60</sup> A pesar de todo, el año siguiente, aunque siguió expresando su crítica a los *coffeeshops* holandeses y su constante inquietud por los programas de marihuana medicinal en los estados estadounidenses,<sup>61</sup> la Junta suavizó su radical oposición hacia las tendencias descriminalizadoras.<sup>62</sup> Además, incluso reconoció tácitamente la legitimidad de ese enfoque jurídico. Tal como señala el IDPC en su respuesta al Informe anual de la JIFE correspondiente a 2010: “Podría decirse que la JIFE no tiene mucha elección sobre este asunto. Dado el gran número de países que están estudiando o aplicando alguna forma de descriminalización (...) si la Junta hubiera adoptado otra postura, habría parecido que estaba aún más desconectada de las realidades de las actuales tendencias normativas”.<sup>63</sup> Podría incluso argüirse que, en este momento, y tomando prestada la expresión del presidente Obama, la JIFE tenía “un pez más gordo que freír”. Así, a la vez que suavizaba notablemente su postura sobre la descriminalización, se mantenía inamovible sobre iniciativas importantes y cada vez más probables para legalizar el cannabis con fines recreativos. En esta línea, la Junta acogió con satisfacción la oposición del Gobierno federal estadounidense a la Propuesta 19 en California.<sup>64</sup> Con sus palabras, sin embargo, la Junta sobrestimó sin duda la influencia de las convenciones de la ONU sobre



Fumando una pipa de dagga con el método tradicional en Sudáfrica, usando un bong fabricado con el cuerno de un rumiante. Foto: Floris Leeuwenberg



los votantes de California. En respuesta al rechazo de la Propuesta 19, el Informe anual de 2010 sostiene que “ese resultado representa, asimismo, tanto el reconocimiento del peligro del uso indebido del cannabis como *la afirmación de los tratados de fiscalización internacional de drogas*” (la cursiva es nuestra).<sup>65</sup>

La preocupación de la Junta por la aplicación de los tratados de control de drogas en el territorio de las Partes de las convenciones es un tema que adquirió más importancia a partir de 2009, especialmente en respuesta a los cambios en las políticas del cannabis en los Estados Unidos. Efectivamente, este asunto recibe una atención muy especial en el Informe anual de 2009<sup>66</sup> y, dos años más tarde es objeto de un apartado de ‘Temas especiales’, con el título de ‘Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas en los países de estructura federal’. En alusión clara a los Estados Unidos, la Junta subraya: “Los Estados parte, incluidos los de estructura federal, deben aplicar los tratados de fiscalización internacional de drogas en todo su territorio, *sea cual sea su legislación interna*” (la cursiva es nuestra).<sup>67</sup> Haciendo hincapié en varias brechas operativas –entre las que vuelve a encontrarse la dicotomía Norte-Sur– en el sistema internacional, el Informe anual correspondiente a 2011 también puntualiza que “los cambios en la política y legislación sobre el cannabis han tenido lugar principalmente en países desarrollados”. Y añade: “La brecha cada vez mayor entre la política gubernamental declarada en el plano internacional y la aplicación incompleta a nivel nacional sigue siendo motivo de preocupación. Es preocupante observar que, mientras muchos países en desarrollo han estado destinando sus escasos recursos a erradicar las plantaciones de cannabis y luchar contra el tráfico ilícito de esta droga, algunos países desarrollados han decidido tolerar el cultivo, el tráfico y el consumo del cannabis para fines distintos de los que permiten los tratados”.<sup>68</sup>

Como se sabe, este razonamiento tuvo poca influencia a la hora de frenar la oleada reformista. Y mientras se redactaba el Informe de 2012 (publicado en marzo de 2013), las novedades normativas en Uruguay y los estados de Washington y Colorado en los Estados Unidos planteaban el mayor desafío al que se había tenido que enfrentar hasta la fecha el sistema de control de drogas. Y como tal, recurriendo al marco general de la “responsabilidad compartida”, Raymond Yans utilizó su ‘Prefacio’ para destacar: “Toda iniciativa de esa índole [de legalización del cannabis], en el caso de que se llegara a poner en práctica, infringiría los tratados de fiscalización internacional de drogas y podría vulnerar los nobles objetivos del sistema de fiscalización de sustancias en su conjunto, que consisten en garantizar que se disponga de medicamentos para utilizarlos con fines médicos y, al mismo tiempo, en prevenir que se abuse de ellos”. Partiendo de esta base, el concepto de violación de los tratados (aunque no se mencione de forma explícita) y la necesidad de garantizar la “aplicación universal” de las convenciones aparecen en varios puntos del Informe, incluido en el apartado de ‘Temas especiales’ (‘Debate mundial sobre la política relativa a las drogas’) con respecto a Uruguay y como recomendación concreta en los casos de Washington y Colorado.<sup>69</sup> Para ser justos, y como hemos demostrado en las páginas de este Informe, la Junta tiene razón al considerar que las reformas legislativas en Colorado, Washington y Uruguay (en aquel momento aún no sometida a la votación del Senado) son contrarias a la Convención Única de 1961 modificada por el Protocolo de 1972.<sup>70</sup> Lo que se debería tener en cuenta, sin embargo, es la forma en que ha reaccionado la JIFE y, en especial, su presidente.

En cierto momento, refiriéndose a Uruguay, la Junta enfatiza: “El incumplimiento de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas por cualquiera de las partes podría tener consecuencias adversas de largo alcance para el funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas en su conjunto”.<sup>71</sup> No obstante, tal como ha observado el IDPC: “Los debates acerca de cómo la comunidad internacional puede abordar de mejor manera el tema del uso de drogas van, sencillamente, más allá de la competencia de la Junta, y corresponden a otras instancias del sistema de la ONU: la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Comisión de Estupefacientes”.<sup>72</sup> Por otro lado, no resulta de especial utilidad que Raymond Yans acuse a Uruguay, entre otras cosas, de tener una actitud “de piratas” con respecto a las convenciones, como hizo recientemente.<sup>73</sup>

Actualmente nos encontramos en una situación desafortunada. En un momento en que el marco de la ONU para la fiscalización del cannabis comienza a fallar frente a las opciones normativas elegidas democráticamente en los Estados soberanos, la comunidad internacional necesita más que nunca el asesoramiento técnico de especialistas sobre la forma de gestionar cuidadosamente el cambio y desarrollar una estructura jurídica más flexible y capaz de dar cabida a toda una serie de enfoques para hacer frente a lo que ha sido durante mucho tiempo una sustancia muy extendida y utilizada. La idea simplista de que “los tratados dicen que no” ya no es sostenible.



Hombre fumando una típica pipa india, rellena de opio. Foto: Floris Leeuwenberg

## Reformas del cannabis: el alcance y los límites de la flexibilidad de los tratados

Dentro de sus parámetros prohibitivos, las Partes de las convenciones de fiscalización de drogas de la ONU gozan de un cierto grado de flexibilidad en la formulación de las políticas nacionales.<sup>1</sup> Como casi todos los instrumentos multilaterales, las convenciones de 1961, 1971 y 1988 son fruto de un compromiso político y, en consecuencia, sus textos están “plagados de ambigüedades”,<sup>2</sup> haciendo de su interpretación más arte que ciencia. Los Comentarios oficiales ofrecen una orientación detallada para la interpretación de cada tratado. Las actas de las conferencias en las que se negociaron las convenciones aportan más información sobre las intenciones de los redactores y los argumentos utilizados en los debates para llegar a los compromisos (o muchas veces la votación) de la redacción final.

La práctica interpretativa de las partes es otra fuente importante para determinar los márgenes de interpretación de términos ambiguos. Las interpretaciones flexibles de ciertas disposiciones por parte de algunos Estados que no suscitan oposición, con el tiempo, acaban formando parte del ámbito aceptable de interpretación. Las resoluciones o declaraciones políticas adoptadas por la CND, el ECOSOC o la Asamblea General pueden desempeñar también un papel importante en este sentido. Finalmente, en su capacidad para supervisar el cumplimiento de los tratados, la JIFE también proporciona a los países orientación sobre la aplicación e interpretación de las convenciones de 1961 y 1971.<sup>3</sup> La Junta suele mantener una interpretación muy estrecha del tratado y normalmente va rezagada con respecto al desarrollo y la aceptación de ciertas interpretaciones jurídicas de las Partes, pero carece de mandato para solucionar las controversias cuando surgen diferencias.<sup>4</sup>

Todas esas fuentes combinadas ofrecen indicaciones claras de lo que constituye una interpretación “de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”, como exige la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.<sup>5</sup> Las interpretaciones resultantes han proporcionado la flexibilidad o margen de maniobra<sup>6</sup> existentes que han dado lugar a una serie de prácticas y reformas en materia de políticas de cannabis que se alejan del enfoque represivo de la tolerancia cero y la estricta aplicación de la ley.

**Hacer la vista gorda.** La no aplicación de las leyes de drogas en el caso del cannabis representa la realidad informal en bastantes países, práctica arraigada en una aceptación social o una larga historia de uso tradicional. Por ejemplo, Marruecos, India, Camboya, Pakistán e incluso Egipto (que desempeñó un papel destacado en las negociaciones para que el cannabis entrara en el sistema de tratados de fiscalización internacional de estupefacientes) tienen leyes antidrogas muy estrictas aplicables al cannabis, pero todos muestran una tolerancia que raramente se traduce en detenciones y penas de prisión por delitos menores de cannabis. En algunos de estos países incluso se permite oficiosamente que operen dispensarios encubiertos de cannabis.<sup>7</sup> Estos legados culturales funcionan en parte sobre la base de un sistema consolidado y aceptado

de pequeños sobornos a los funcionarios policiales, comparable a un sistema informal de multas que sustituye las severas sanciones penales que exigen las leyes de drogas, consideradas como inaplicables.

**Principio de oportunidad y facultades discrecionales.**

Dependiendo del sistema jurídico y el poder político de una nación, varios países han establecido sistemas más formalizados de no aplicación mediante normas o directrices escritas para la policía, la fiscalía y/o el sistema judicial. Esto se traduce en una descriminalización *de facto* del uso y la posesión, o en el caso de los Países Bajos, incluso permite la venta de pequeñas cantidades en *coffeeshops*. Estas actividades siguen siendo delitos penales según la ley, pero su aplicación no es prioritaria.

**Descriminalización.** En otros países, el consumo y la posesión de cannabis (y en ocasiones incluso el cultivo) para uso personal han dejado de ser un delito penal *de jure*. Existen muchos tipos de sistemas de descriminalización, y suelen distinguir entre la posesión o el cultivo para uso personal y la intención de comerciar, y si se aplican o no sanciones administrativas.

**Cultivo colectivo para uso personal.** Los requisitos de los tratados no diferencian entre posesión y cultivo para uso personal. En España, una jurisdicción con prácticas de descriminalización establecidas y un importante historial de jurisprudencia en la materia, la interpretación jurídica se ha ido haciendo gradualmente más flexible, hasta permitir el ejercicio colectivo del cultivo para el uso personal mediante el modelo de “clubes sociales de cannabis”.

**Clasificación como droga menos nociva.** Varios países han clasificado el cannabis en una categoría reservada a sustancias menos nocivas o cuentan con directrices procesales o jurisprudencia que, en los casos de delitos de cannabis, entrañan sanciones menores que para otras sustancias. Esto supone un desafío al sistema de clasificación de la ONU, que cataloga el cannabis, junto con la heroína y algunas otras sustancias (no incluida la cocaína), como las más nocivas y prácticamente sin usos medicinales. No obstante, las convenciones contemplan ciertas adaptaciones nacionales, siempre y cuando estas cumplan con los requisitos mínimos de control aplicables a la lista de la ONU en que está incluida la sustancia.

**Uso médico.** Incluir el cannabis en la Lista IV de la Convención de 1961 y el THC en la Lista I del Convenio de 1971 supuso, en efecto, una negación de su utilidad para fines terapéuticos y un intento por limitar su uso exclusivamente a investigaciones médicas, para lo que solo se necesitarían cantidades muy pequeñas. Actualmente, muchos países han rechazado esta posición como insostenible desde el punto de vista científico y han establecido regímenes legales que reconocen las propiedades médicas del cannabis y sus componentes. La OMS ya recomendó trasladar el THC a una lista con un menor grado de control en el Convenio de 1971, y el Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia pronto replanteará la actual clasificación del cannabis en la Convención de 1961. Mientras tanto, en la práctica, algunas jurisdicciones han otorgado a los sistemas médicos mayor facultad legal con respecto al uso recreativo, permitiendo un acceso relativamente fácil para un amplio abanico de dolencias físicas y psicológicas.

**Uso religioso.** La Convención de 1961 no reconoció ningún uso religioso legítimo de plantas psicoactivas como la coca y el cannabis, por lo que las tradiciones condenadas como conducta delictiva se debían ir eliminando en un plazo de 25 años. Sin embargo, la pervivencia extendida de usos religiosos del cannabis en ceremonias y tradiciones hindúes, sufíes y rastafari llevó a prácticas indulgentes de aplicación de la ley en varios estados indios, Pakistán, Oriente Medio, el norte de África y Jamaica. El Convenio de 1971, en cambio, demostró una mayor consideración por los usos ceremoniales, dejando las plantas psicodélicas (principalmente cactus y setas) fuera de su régimen de control y clasificando solo los alcaloides aislados. Por lo tanto, en comparación con el cannabis, en el derecho internacional existe mucha más tolerancia con respecto al uso del peyote o la ayahuasca.

**Usos industriales del cáñamo.** El artículo 28 de la Convención de 1961 puntualiza que el tratado “no se aplicará al cultivo de la planta de la cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semillas) u hortícolas”. Variedades de la planta del cannabis con contenido cannabinoide psicoactivo relativamente bajo, normalmente denominado “cáñamo” en lugar de “cannabis”, se han usado de forma generalizada por su fibra para fabricar papel, tejido vaquero o velas para navegar. La industria legítima del cáñamo ha sufrido mucho debido a los controles impuestos sobre el cannabis, pero está experimentando un resurgimiento. El tratado dejó explícitamente abierto el uso del cannabis para esos propósitos, pero planteó problemas operativos para su aplicación, ya que ambos tipos de planta presentan el mismo aspecto y, de hecho, en algunos países existe un mercado gris para el cáñamo con bajo contenido en THC con fines recreativos.



Colección del Hash Marihuana and Hemp Museum Amsterdam/Barcelona

**Hojas de cannabis.** Como ya se ha comentado, el compromiso alcanzado durante las negociaciones en torno a la Convención Única de 1961 para limitar la definición del cannabis solo a sus sumidades y resina deja espacio para los usos recreativos de sus hojas con bajo contenido en THC. Este vacío legal permite la existencia de un mercado de *bhang* en algunos estados indios.

Todas estas prácticas se encuentran –o así lo pretenden– dentro de los confines de la flexibilidad de los tratados. La mayoría goza de una sólida base jurídica; otras utilizan cierta creatividad interpretativa que no siempre está reconocida como justificable desde el punto de vista jurídico por la JIFE. Y a veces, sistemas perfectamente justificables en principio se han aplicado a prácticas difíciles de defender sin cierta dosis de hipocresía. Las restricciones que imponen las convenciones y la práctica imposibilidad de modificarlas han llevado a extender hasta límites cuestionables su flexibilidad y la validez de las cláusulas de escape que tienen integradas. Entre los ejemplos cabe destacar las contradicciones jurídicas en torno al abastecimiento “por la puerta de atrás” de los *coffeeshops* en los Países Bajos, la expansión de los programas de marihuana medicinal en algunos estados de los Estados Unidos para abarcar el uso recreativo, el establecimiento de grandes clubes sociales de cannabis comerciales en España, o la creación de “iglesias” especiales con ceremonias que usan el cannabis aprovechando las leyes sobre libertad religiosa.

En las páginas que siguen repasaremos con mayor detalle la legalidad y la diversidad de los modelos que ya se alejan de la prohibición estricta en las políticas y las prácticas en materia de cannabis. También examinaremos las iniciativas que han surgido recientemente para crear un mercado de cannabis totalmente regulado y bajo control gubernamental en dos estados de los Estados Unidos y en Uruguay. Salir de los confines de los tratados genera, lógicamente, otro tipo de tensiones jurídicas que se deben estudiar cuidadosamente. En el próximo capítulo se plantean varias opciones para resolver ese tipo de infracciones legales.

### **Descriminalización de la posesión para uso personal**

El “uso” de drogas se omitió conscientemente de los artículos que enumeran los actos relacionados con las drogas para los que se exigen medidas penales. Por lo tanto, no cabe ninguna duda de que las convenciones de la ONU no obligan a imponer sanciones (penales o administrativas) sobre el consumo en sí. Los *Comentarios* de la Convención de 1988 con respecto a su artículo 3 son muy claros al respecto: “Como se observará, al igual que en los instrumentos de 1961 y 1971, el párrafo 2 no dispone que el consumo de la droga como tal se considere delito punible”.<sup>8</sup>

Las convenciones son más restrictivas en lo que se refiere a la posesión, la adquisición o el cultivo para uso personal. El artículo 33 de la Convención Única de 1961 dispone que las Partes “solo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal” (e incluso en esos casos únicamente con fines médicos y científicos) y el artículo 36, párrafo 1, obliga a las Partes a tipificar la posesión como delito punible. Es importante destacar que, en lo que respecta a la obligación de criminalizar la posesión, se hace una distinción entre la posesión para uso personal y la posesión para tráfico.

Según Boister, la esencia de las disposiciones penales de la Convención radica en la prohibición del tráfico ilícito de drogas y, por lo tanto, hay escasa duda interpretativa en que las Partes tienen la obligación de tipificar como delito la tenencia en ese contexto. Pero “no parece que el artículo 36(1) obligue a las Partes a criminalizar la tenencia de drogas para uso personal”.<sup>9</sup> El acento de la Convención en la represión del tráfico puede ser visto como una afirmación de que los países no están obligados, en virtud del artículo 36 de la Convención de 1961, a tipificar como delito la simple posesión. Esta opinión se ve reforzada por la historia de la redacción del artículo 36, que originalmente se titulaba ‘Medidas contra los traficantes ilícitos’.<sup>10</sup> En el Convenio de 1971, basado fielmente en el instrumento anterior, se da una situación similar.

Las circunstancias se complicaron con la introducción de la Convención de 1988. El artículo 3 repite con unos términos un poco más amplios las disposiciones del artículo 36 de la Convención Única y del artículo 22 del Convenio de 1971. El párrafo 2 del artículo 3 añade:

A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.

Aunque los términos son más restrictivos y podría entenderse que limitan la flexibilidad de los tratados anteriores, desde un punto de vista jurídico puede argüirse con convicción que el artículo 3, párrafo 2, sigue dejando un amplio margen de maniobra para alejarse del enfoque punitivo en lo que se refiere a la posesión para uso personal. “A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico” representa una clara “cláusula de escape”. Esto implica que “cualquier flexibilidad de la Convención no proviene exclusivamente de la Convención, sino también de los principios constitucionales y jurídicos de cada país”. En consecuencia, “las Partes no violarían la Convención si sus tribunales nacionales determinaran que la criminalización del consumo personal es inconstitucional” y,<sup>11</sup> por ese motivo, no están obligados a establecer que la posesión para uso personal sea un delito penal. Existen también buenos argumentos para defender que una Parte tampoco tiene por qué tipificar como delito penal el cultivo para uso personal.<sup>12</sup> Por otro lado, el artículo prevé alternativas a la condena o el castigo en los delitos relacionados con el uso personal y otros delitos “de carácter leve”, si bien restringe y desalienta firmemente las facultades discrecionales nacionales en lo que se refiere a los delitos de tráfico ilícito de carácter más grave.<sup>13</sup>

Como resultado, un país puede resolver que, de acuerdo con sus propias circunstancias nacionales, no es del interés de la sociedad procesar por posesión de drogas para uso personal, que el derecho a la intimidad está por encima de la intervención del Estado en relación con lo que las personas consumen o poseen en sus hogares o que el comportamiento autodestructivo, ya sea el consumo de sustancias potencialmente dañinas u otras conductas

como el suicidio, no podrá ser objeto de castigo. Estas justificaciones se han presentado y aceptado en los Países Bajos, Alaska y Alemania con respecto a la posesión de cannabis para uso personal. Más recientemente, en Argentina, la Corte Suprema dictaminó que el artículo de la ley de drogas de 1989 que criminalizaba la posesión de sustancias era inconstitucional.<sup>14</sup> La existencia de una “cláusula de escape” de esta naturaleza, basada en principios constitucionales así como en conceptos básicos de ordenamientos jurídicos nacionales, es algo relativamente excepcional en el derecho internacional.<sup>15</sup> Ha sido utilizada por diversas autoridades para crear más espacio normativo y mantenerse, a la vez, dentro de los límites del marco de los tratados.<sup>16</sup> Por lo tanto, a pesar de la aceptación generalizada de la Convención de 1988, se ha mantenido un grado importante de margen de maniobra en relación con la descriminalización del cannabis desde que esta entró en vigor en 1990.

En el plano subnacional, un número significativo de estados dentro de los Estados Unidos ha descriminalizado la posesión de cannabis para uso personal desde la década de 1970.<sup>17</sup> En Australia ha tenido lugar un proceso similar en Victoria, Nueva Gales del Sur, Queensland y Tasmania.<sup>18</sup> Otros estados y territorios de Australia han descriminalizado la tenencia de cannabis a través de la aplicación de sanciones no penales, con cantidades umbral que varían según la jurisdicción.<sup>19</sup> En Europa, por otro lado, perduran grandes diferencias. España, por ejemplo, no considera la posesión de drogas para uso personal como un delito punible en absoluto, ni penal ni administrativo. Sin embargo, debido a la falta de una distinción jurídica clara y a que fumar en público sigue estando prohibido, en la práctica, las personas que usan drogas pueden toparse con problemas.

En los Países Bajos y Alemania, la posesión para uso personal sigue siendo *de jure* un delito penal, pero se han establecido pautas *de facto* para la policía, la fiscalía y los tribunales con el fin de evitar que se impongan castigos, como multas u otras sanciones administrativas, si la cantidad es insignificante o es para consumo personal. En otros países como la República Checa, la posesión de drogas para uso personal ya no es un delito penal, pero las personas sorprendidas con pequeñas cantidades pueden ser remitidas a servicios de tratamiento en caso de ser necesario o se les pueden aplicar sanciones administrativas.<sup>20</sup>

Seguramente, el ejemplo más conocido de esta última categoría es Portugal, donde se descriminalizó el uso, la adquisición y la posesión para uso personal de todas las drogas en 2001 (aplicable a cantidades que no superen lo que consumiría un usuario promedio en 10 días). Las autoridades portuguesas actuaron con prudencia para garantizar que la nueva política se ajustara a “los principios básicos de la política internacional en materia de estupefacientes” y que la descriminalización fuera compatible con las disposiciones pertinentes de la Convención de 1988. En opinión de Portugal, reemplazar la criminalización por normas administrativas suponía mantener la obligación internacional de prohibir dichas actividades y conductas.<sup>21</sup> Así, el uso, la adquisición y la tenencia de drogas para consumo personal ya no se consideran delito, aunque algunas comisiones especiales creadas en el Ministerio de Salud aún pueden imponer sanciones administrativas. Estas *Comisiones para la Disuasión del Uso de Drogas proporcionan información*, desalientan el uso de drogas y derivan a las personas usuarias a las opciones más adecuadas, incluido tratamiento, de ser necesario. Aunque al principio se mostró hostil, en 2005 la JIFE aceptó que la política portuguesa era legítima en

Tienda de bhang en Jaipur, Rajasthan, India.





Hombre bisnoi fumando una pipa. Foto: Floris Leeuwenberg



la medida en que la posesión de drogas seguía estando prohibida, aunque las sanciones pasaran por la vía administrativa en lugar de la penal, admitiendo que “la práctica de exonerar de enjuiciamiento penal al infractor en el caso de pequeñas cantidades de drogas es compatible con los tratados de fiscalización internacional de drogas”.<sup>22</sup> En Portugal, la descriminalización fue un elemento más de un importante cambio normativo, con un fuerte acento en la salud pública, que incorporó respuestas integrales en los campos de la prevención, el tratamiento, la reducción de daños y la reintegración social, que contribuyeron a generar una tendencia general positiva con respecto a todos los indicadores disponibles.<sup>23</sup>

“A pesar de los distintos enfoques jurídicos frente al cannabis” en Europa, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) concluye tras una revisión de las políticas comunitarias en la materia:

Se puede observar una tendencia común en los Estados miembros en cuanto al desarrollo de medidas alternativas al enjuiciamiento penal por casos de uso y posesión de pequeñas cantidades de cannabis para consumo personal sin circunstancias agravantes. La mayoría de sistemas judiciales europeos se inclina por multas, advertencias, períodos de puesta a prueba, exención de penas y asesoramiento. Cabe resaltar que el cannabis en particular se distingue con frecuencia de otras sustancias y recibe un trato especial en estos casos, ya sea en las leyes, por directrices fiscales o por el sistema judicial.<sup>24</sup>

En respuesta al vuelco normativo en las Américas, en 2010 la JIFE criticó con dureza a los Gobiernos de Argentina, Brasil, México e incluso algunos estados de los Estados Unidos por “el movimiento creciente en favor de la despenalización de la posesión de drogas fiscalizadas”, que se debía combatir “decididamente”.<sup>25</sup> Sin embargo, un año después, el Informe de la JIFE se abstuvo de criticar la creciente descriminalización por la tenencia para consumo personal; quizá otro indicio tácito, al igual que sucedió con su posición respecto a Portugal en 2005, que la Junta había abandonado finalmente su oposición, jurídicamente insostenible. La obligación general que impone el tratado de “limitar exclusivamente a fines médicos y científicos” el uso y la posesión de drogas sigue en pie, pero los países no tienen la obligación legalmente vinculante de prohibir la posesión para consumo personal en virtud del derecho penal interno si ello contraviene algún principio básico de su legislación nacional.

La cuestión de hasta qué punto la obligación general exige disposiciones específicas en la legislación *administrativa* de “no permitir” tales actos es algo abierto a la interpretación. Los *Comentarios* de 1961 parecen bastante claros, al señalar con respecto a los artículos 4 y 33 que las Partes “deben impedir la posesión de estupefacientes para fines distintos de los médicos y científicos con todas las medidas administrativas que están obligadas a adoptar en virtud de lo dispuesto en la Convención Única, cualquiera sea su opinión acerca de su obligación de recurrir a las sanciones penales o sobre el tipo de castigo que deben imponer” y que “la obligación de las Partes de no permitir la posesión de estupefacientes salvo con autorización legal las obliga a confiscar los estupefacientes si estos se hallan en posesión no autorizada, aunque sea únicamente para el consumo personal”.<sup>26</sup> Con el paso del tiempo, las prácticas de los

estados parecen haber expandido las posibilidades de interpretación más allá de lo previsto en el momento en que se redactó el tratado y sus *Comentarios*.

El estado estadounidense de Alaska es un caso interesante en este sentido. En 1975, una sentencia del Tribunal Supremo de Alaska (*Ravin contra el estado*) prohibió al estado criminalizar la posesión y el uso de cannabis dentro del hogar de una persona en consonancia con las disposiciones sobre el derecho a la intimidad de su constitución. El “Tribunal Supremo del estado resolvió que la relativa insignificancia del consumo de cannabis como un problema de salud en la sociedad de Alaska significaba que no existía motivo alguno para inmiscuirse en el derecho a la intimidad de los ciudadanos prohibiendo la posesión de cannabis por parte de un adulto para su consumo personal en el hogar”.<sup>27</sup> En 1990, tras una iniciativa de voto popular, la simple posesión se volvió a criminalizar, pero la decisión de un Tribunal de Apelación de Alaska en 2003 (*Noy contra el estado*) cuestionó la constitucionalidad de esta votación y determinó que “los ciudadanos y las ciudadanas de Alaska tienen derecho a poseer menos de cuatro onzas [una onza son 28,35 gramos] de marihuana en su hogar para uso personal”.<sup>28</sup>

Aunque persiste cierta confusión en torno a la aplicación de la ley por parte de las autoridades policiales, el estado permite debidamente la posesión de pequeñas cantidades de cannabis para uso personal sin que ello implique ninguna sanción penal ni civil. Alaska representa un ejemplo (como Uruguay y España) donde la tenencia de cantidades limitadas de cannabis para uso personal no es un delito punible de ningún tipo, ni penal ni administrativo. Existe, sin embargo, una tensión entre la ley del estado de Alaska y la ley federal de los Estados Unidos. Aunque la posesión de menos de cuatro onzas de cannabis en el hogar de una persona adulta es fundamentalmente “legal” según la legislación estatal, no lo es según la legislación federal. Se han librado batallas jurídicas en torno a las leyes sobre la marihuana medicinal en algunos estados y sobre las iniciativas de regulación aprobadas recientemente en los estados de Washington y Colorado.

### Clubes sociales de cannabis

La misma flexibilidad que prevé el régimen de tratados para la posesión para uso personal es aplicable al cultivo, ya que las convenciones no realizan ninguna distinción entre “posesión” o “cultivo” para uso personal. En las jurisdicciones nacionales surgen dificultades parecidas a las de la posesión con respecto a la distinción jurídica entre el cultivo para uso personal y el cultivo con intención de suministro. La decisión de si aplicar umbrales basados en la cantidad, solicitar otras pruebas para establecer la intención de suministro o dejar a discreción del magistrado esa distinción es algo que las convenciones ponen totalmente en manos de las autoridades nacionales. En consecuencia, las reformas jurídicas que han incorporado la descriminalización o la exención de diligencias judiciales por el cultivo de cannabis para uso personal son posibles en virtud de las mismas condiciones que se aplican a la posesión para uso personal.

En España, esta flexibilidad ha desembocado en desarrollo de “clubes sociales de cannabis”, a través de los que se cultiva cannabis para uso personal de forma colectiva.<sup>29</sup>

Este modelo cooperativo se basa jurídicamente en la descriminalización del cultivo para uso personal y fue iniciado en la década de 1990 por iniciativas de base, aprovechando un hueco en la legislación nacional y la jurisprudencia de los tribunales. La legislación española no penaliza el consumo y, en 1974, el Tribunal Supremo dictaminó que el consumo de drogas y la posesión para consumo no constituyen delitos penales, aunque sí existen sanciones administrativas por fumar en lugares públicos.

El movimiento comenzó en Barcelona en 1993, cuando la Asociación Ramón Santos de Estudios Sobre el Cannabis (ARSEC) decidió impugnar la postura judicial con respecto al cultivo. La ARSEC preguntó a la fiscalía antidroga si se consideraría delito cultivar cannabis con destino al consumo personal de un grupo de usuarios adultos. La respuesta fue que, en principio, aquella no era una conducta delictiva y ello dio lugar a un experimento de cultivo en que participaron unas cien personas y que atrajo la atención de los medios. La plantación fue incautada, pero un tribunal provincial absolvió a los implicados. Posteriormente, el caso se recurrió ante el Tribunal Supremo, que determinó que el cultivo de cannabis era peligroso de por sí y que debía ser castigado. En los años siguientes surgieron otras asociaciones, especialmente en el País Vasco. En 1997, la asociación Kalamudia estableció la primera plantación colectiva de cannabis de la región, pero después fracasó en sus intentos para conseguir que se regulara en el Parlamento regional del País Vasco. Otras iniciativas, confiscaciones y casos judiciales posteriores llevaron a que se revisara el fallo del Tribunal Supremo en 2001 y 2003, que determinó que la posesión de cannabis, incluso en grandes cantidades, no es delito si no existe

intención clara de traficar. El primer club se constituyó legalmente en 2001, seguido por centenares en todo el país, especialmente en el País Vasco y Cataluña.

Las sentencias del Tribunal Supremo han servido como base para diversas resoluciones judiciales que han ratificado la legalidad de los cultivos de varios clubes cannábicos. La condición es que la distribución no tenga ánimo de lucro y se limite exclusivamente a un grupo cerrado de miembros adultos, que están registrados en el club y tienen derecho a su parte de la cosecha en función de sus necesidades personales.<sup>30</sup> Sin embargo, la interpretación de estas sentencias judiciales sigue siendo ambigua. La policía aún efectúa redadas frecuentes en las plantaciones de las asociaciones cannábicas y los fiscales no dejan de llevar casos ante los tribunales, a pesar de que existen varios fallos judiciales que han autorizado el modelo y ordenado a la policía devolver el cannabis y las plantas decomisadas.<sup>31</sup>

Uno de los principales objetivos de los clubes españoles es conseguir el reconocimiento político y jurídico por parte de las autoridades. Las asociaciones están constituidas legalmente, declarando abiertamente sus objetivos y propósitos, y pagan impuestos. Las asociaciones piden una mayor claridad en la ley para permitir el cultivo individual y colectivo con fines médicos y de consumo personal recreativo. En estos momentos, los Parlamentos regionales del País Vasco y Cataluña están debatiendo una forma de regulación jurídica dentro de los confines de la legislación nacional y el rechazo del actual modelo de clubes por parte de la Fiscalía antidroga del Gobierno central español.<sup>32</sup>



Más recientemente, ha aparecido un tipo de club más comercial, especialmente en Barcelona.<sup>33</sup> Se trata de establecimientos que funcionan fundamentalmente como un *coffeeshop* holandés, pero con una política de servicios exclusivos para socios. Estos clubes están expandiéndose rápidamente debido a las oportunidades que los empresarios del sector del cannabis ven en una futura industria regulada. Así, anticipando la regulación, están invirtiendo en clubes en estos momentos, asegurándose ya una posición en el mercado y, a la vez, esperando dejar atrás el atolladero jurídico actual, en el que la línea que separa el cultivo lícito del ilícito es aún muy tenue. En algunos casos, los socios de un club se cuentan por miles (incluidos extranjeros). Para satisfacer la demanda, los clubes se ven normalmente obligados a comprar en lo que aún es el mercado ilícito. Uno de los clubes más grandes de Barcelona propuso abastecer a sus socios con extensas plantaciones en el municipio catalán de Rasquera.<sup>34</sup> Incluso se llegó a firmar un acuerdo con la administración local, pero la iniciativa se vio bloqueada por la oficina de la Fiscalía. Sin embargo, otros municipios catalanes han expresado su interés en acuerdos de cultivo parecidos con clubes en Barcelona.

Este modelo español está siendo copiado por activistas en otros países europeos; en particular en Bélgica, el Reino Unido<sup>35</sup> e incluso Francia, el país con algunas de las leyes de drogas más draconianas del continente.<sup>36</sup> En América Latina han aparecido clubes informales en Argentina, Colombia y Chile, en cada caso adaptándose a las leyes locales, condiciones y sentencias judiciales que revelan una descriminalización *de facto* o situaciones que evidencian la vista gorda de las autoridades. En Uruguay, la nueva ley de regulación del cannabis, aprobada en diciembre de 2013, permite el funcionamiento de clubes de entre 15 y 45 socios. Con el convencimiento de que se ajusta a las convenciones de control de drogas de la ONU, el modelo ha ido ganando popularidad entre los legisladores en México y varios países europeos, como Portugal<sup>37</sup> y Alemania.<sup>38</sup> Y tras haber cobrado legitimidad en varios países, el modelo es ahora un tema recurrente en el debate internacional sobre la reforma de las políticas de drogas.

El paso siguiente de este enfoque podría pasar por ampliar el modelo para que los cultivadores de países en desarrollo pudieran abastecer a los clubes con cannabis procedente del exterior. Externalizar el suministro personal a cultivadores de otros países exigiría que se autorizara la “importación para consumo personal”. Aunque ello requeriría que los acuerdos internacionales permitan la importación y la exportación, y probablemente despierte la oposición categórica de las autoridades de la fiscalización de drogas, la propuesta tiene cierta lógica. Uno de los principales argumentos a favor de los clubes es que acaban con el mercado negro. Lo mismo sucedería con el hachís cultivado en otros países que ya está disponible en varios clubes pero que carece de la debida justificación jurídica del cultivo colectivo para el uso personal de los socios. Los cultivadores europeos han tenido poco éxito en la producción de hachís con una calidad y un sabor parecidos al procedente de fuentes tradicionales como Marruecos y Afganistán. Muchos usuarios europeos siguen prefiriendo el hachís que la marihuana cultivada localmente, lo cual supone que el abastecimiento ilegal persista en los clubes sociales de España, los *coffeeshops* de los Países Bajos y los mercados ilícitos en otros países europeos en general. Esa situación no cambiará mientras el diseño de modelos de

regulación legal para el mercado del cannabis se base en el cultivo interno, sin tener en cuenta que una parte del mercado se abastece del exterior y no se puede reemplazar fácilmente con la sustitución de importaciones.

En Marruecos, el Parlamento ha iniciado un debate sobre la regulación del cultivo de cannabis, que se vendería al Gobierno con fines medicinales e industriales.<sup>39</sup> En caso de aprobarse, esa venta podría ampliarse para abarcar también el suministro de mercados legalmente constituidos y regulados fuera del país, incluido para uso recreativo. Existe un argumento de desarrollo en favor de tal opción. La producción de hachís es un componente importante de la economía local en las montañas del Rif. Continuar socavando los esfuerzos de esos agricultores conduciría a un notable empobrecimiento de la zona y a una mayor emigración hacia Europa. Además, el hachís producido de forma tradicional contiene menos THC y un porcentaje significativamente superior de cannabidiol, por lo que es menos nocivo que su equivalente europeo.<sup>40</sup>

### Marihuana medicinal

No cabe duda de que las convenciones de la ONU permiten en principio el uso médico de sustancias fiscalizadas, incluido el cannabis, y buscan garantizar una disponibilidad suficiente de drogas controladas para fines lícitos. Sin embargo, la inclusión del cannabis y sus componentes activos en las listas más estrictas de los tratados de 1961 y 1971, reservadas para las sustancias con “propiedades particularmente peligrosas” que no “está[n] compensada[s] por ventajas terapéuticas apreciables” ha creado obstáculos para las disposiciones jurídicas que contemplan el uso medicinal del cannabis. La JIFE ha expresado con frecuencia su oposición a los programas de marihuana medicinal como los que están funcionando a escala estatal en los Estados Unidos. Uno de sus dos argumentos se puede refutar fácilmente; el otro, sin embargo, parece gozar de una legitimidad jurídica considerable.

En primer lugar, la Junta cuestiona la utilidad médica de la marihuana. En su Informe de 2003, la JIFE recuerda que las convenciones dejan la definición del término “fines médicos y científicos” a la discreción de las Partes,<sup>41</sup> un punto fundamental para la existencia de cierta flexibilidad en las convenciones. Sin embargo, al mismo tiempo, la JIFE encomienda a los Gobiernos la responsabilidad de que “no permitan que se utilice con fines médicos hasta que se disponga de resultados concluyentes que determinen su utilidad terapéutica”.<sup>42</sup> Decidir si los resultados científicos son “concluyentes” o si el cannabis ofrece ventajas terapéuticas es algo que no depende de la Junta. Los países tienen potestad para decidir por sí mismos y, por otro lado, es la OMS la que dispone del mandato exclusivo para asesorar sobre la debida clasificación de las sustancias en el marco de las convenciones de 1961 y 1971. A pesar de ellos, son numerosos los ejemplos en que la JIFE ha expresado su juicio.<sup>43</sup> La oposición de la Junta basada en la utilidad médica carece de fundamento por dos motivos: no existe una postura universalmente aceptada sobre la cuestión y la JIFE carece de competencias sobre el tema. Por otro lado, la OMS, como ya se ha mencionado, ha adoptado una posición contradictoria en cuanto a sus recomendaciones sobre el dronabinol o THC en el Convenio de 1971.

El segundo punto de desacuerdo de la JIFE es, no obstante, más válido. Como observa en su Informe de 2008, la Junta también considera que ciertos programas de marihuana medicinal contravienen el artículo 28 de la Convención Única, que establece “los requisitos especiales que ha de cumplir un gobierno para permitir el cultivo lícito de la planta de cannabis, entre ellos el establecimiento de un organismo oficial al que todos los cultivadores han de entregar la totalidad de sus cosechas”.<sup>44</sup> El cultivo y la distribución de cannabis con fines médicos solo se permite bajo un estricto control gubernamental y exige el funcionamiento de un organismo oficial con “el derecho exclusivo de importar, exportar, dedicarse al comercio al por mayor y mantener las existencias (...) Sólo podrán dedicarse a dicho cultivo los cultivadores que posean una licencia expedida por el Organismo”. La Convención también dispone que, allí donde operen programas de marihuana medicinal, uno o varios organismos gubernamentales deben conceder todas las licencias y “tomar posesión material” de todas las cosechas.<sup>45</sup> La mayoría de los países que han autorizado el uso de la marihuana medicinal han adoptado y respetan las estructuras y los procedimientos requeridos.<sup>46</sup> Sin embargo, este no sería claramente el caso de programas comerciales que funcionan en el ámbito subnacional en estados como California, en los Estados Unidos, y los argumentos de la JIFE con respecto a la legalidad de dichas prácticas al amparo de las convenciones son legítimos.

### Los *coffeeshops* en los Países Bajos

La JIFE lleva años afirmando que el sistema holandés de *coffeeshops* funciona en contravención de los tratados de control de drogas.<sup>47</sup> En su Informe anual correspondiente a 1997, por ejemplo, la Junta llegó incluso a sostener que

el sistema de los *coffeeshops* constituía una “actividad (...) que podría describirse como instigación indirecta”,<sup>48</sup> dando a entender que las autoridades holandesas eran cómplices del delito de promover el uso de drogas ilícitas.<sup>49</sup> Aunque tras los últimos acontecimientos en España, varios estados de los Estados Unidos y Uruguay, los Países Bajos ya no se sitúan en la vanguardia de la tolerancia frente al cannabis, en la década de 1970 fueron el primer país –y durante bastante tiempo el único– en permitir la venta limitada al detalle de cannabis con fines recreativos a través de los *coffeeshops*. Según la legislación vigente, la posesión de cannabis sigue siendo un delito tipificado, pero el Gobierno utiliza el “principio de conveniencia” y ha emitido directrices sobre el uso de poderes discrecionales para asignar la mínima prioridad judicial a la investigación y el procesamiento judicial por los casos de cannabis para consumo personal. Esas directrices detallan además las condiciones aplicables a la venta de cannabis en *coffeeshops* autorizados, en los que se tolera vender hasta 5 gramos de cannabis por transacción y se pueden almacenar hasta 500 gramos de la sustancia.<sup>50</sup>

Autoridades y abogados de los Países Bajos sostienen que su ley y la estrategia para aplicarla cumplen con los tratados. Las disposiciones de la Convención Única y de la Convención de 1988 que exigen la criminalización del cultivo, la posesión y el comercio de cannabis para fines no médicos se recogen en la legislación interna del país con la Ley del Opio. La “cláusula de escape” que aparece en el texto de 1988 y que permite a los Estados aplicar los principios constitucionales y los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico en el caso de la posesión, la adquisición y el cultivo para consumo personal también se subrayó en una reserva presentada por los Países Bajos en el momento de firmar el tratado.

En jurisdicciones como los Países Bajos, que siguen el “principio de conveniencia” (un poder discrecional que permite que las autoridades no inicien procedimientos judiciales cuando lo estimen conveniente en aras del interés público), es posible cumplir con las disposiciones, con la letra de las convenciones internacionales tipificando *de jure* el cultivo, la posesión y el comercio de cannabis como delitos penales (incluso para uso personal), pero permitiendo *de facto* el acceso legal al cannabis para fines no médicos al decidir no perseguir judicialmente esos actos ilegales en determinadas circunstancias. Como ya se ha comentado, hay pocas dudas de que esta posibilidad encaja perfectamente con la flexibilidad reconocida de los tratados en lo que se refiere al cultivo, la adquisición y la posesión para uso personal (en virtud del artículo 3, párrafo 2).

El que esta salvedad se pueda extender a la venta y la posesión de cantidades para fines de intercambio comercial –como se permite *de facto* con el sistema de los *coffeeshops*– es algo cuestionable y motivo de disputa. Y esto es así porque los tratados obligan a que, ante tales delitos, “se apliquen sanciones proporcionadas a la gravedad de esos delitos, tales como la pena de prisión u otras formas de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso” (artículo 3, párrafo 4a). La Convención de 1988 restringe la aplicabilidad de las facultades discrecionales en el contexto del ordenamiento jurídico interno para los delitos de tráfico ilícito de drogas.<sup>51</sup> Los Países Bajos, por lo tanto, presentaron una reserva explícita sobre ese párrafo concreto al aceptar el tratado en 1993, con el fin



Colección del Hash Marihuana and Hemp Museum Amsterdam/Barcelona



de conservar plenamente sus poderes discrecionales y garantizar que la aplicación de la Convención de 1988 no afectara su justificación legal para el funcionamiento de los *coffeeshops*.<sup>52</sup>

Aunque esta línea de argumentación es en efecto defendible basándose en la letra de los tratados y la reserva formulada por los Países Bajos a la Convención de 1988, lleva el arte de la interpretación hasta sus límites. Así, es legítimo cuestionar si el sistema de los *coffeeshops* se puede considerar como una aplicación legítima y rigurosa del espíritu prohibitivo de los tratados, teniendo en cuenta la obligación general de la Convención Única de que “las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias (...) para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”.<sup>53</sup>

Dicho esto, si se entiende que los *coffeeshops* están funcionando dentro de los parámetros –aunque extendidos– del marco de tratados vigente, se podría aplicar el mismo argumento para permitir el suministro a los *coffeeshops*, una vía que solventaría lo que se conoce como el “problema de la puerta de atrás” (es decir, de abastecimiento) que ha confundido el modelo desde sus orígenes. El Gobierno holandés se niega a experimentar con el cultivo legalmente controlado, sosteniendo que las convenciones de la ONU no lo permiten. No obstante, teniendo en cuenta el hecho de que la justificación legal del modelo de los *coffeeshops* tal como funciona hoy no

solo se basa en la flexibilidad que los tratados prevén para los delitos relacionados con el consumo, sino que aplica también el principio de conveniencia a la distribución y el comercio, es difícil justificar que no se pueda aplicar esa misma facultad discrecional al cultivo de cannabis para abastecer a los *coffeeshops* en determinadas condiciones. Esto supondría llevar un poco más allá la interpretación, pero seguramente dentro de los mismos límites.

Algunos juristas en los Países Bajos van incluso más lejos, al afirmar que, dado que no está definido en las convenciones el concepto de “fines médicos” que aparece en los tratados se podría interpretar de forma amplia, de manera que abarcara también toda medida normativa – incluida la regulación legal del mercado del cannabis– que se pueda justificar amparándose en su aportación positiva a la salud pública, ya que este es el principal objetivo de la Convención de 1961.<sup>54</sup> Aunque se podría defender esta posición por el hecho de que las convenciones dejan la decisión sobre qué constituye “fines médicos” a la discreción de los países, los *Comentarios* no parecen fundamentar una interpretación tan amplia.<sup>55</sup> Puede que la tendencia de los cambios en las política del cannabis lleven a una mayor aceptación de esa interpretación amplia en el futuro, pero por el momento, su base jurídica es problemática.

### Un mercado regulado de cannabis

Como hemos visto, la descriminalización –que incluye sistemas en que la posesión, la compra y el cultivo para uso personal ya no son delitos punibles– funciona ya cómodamente dentro de los confines de las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU. Las Partes también pueden proporcionar apoyo social en lugar de imponer un castigo a aquellas personas involucradas en delitos menores de drogas por motivos de necesidades socioeconómicas y por la falta de medios de vida alternativos. En efecto, la Convención de 1988 incorporó la disposición que prevé la prestación de servicios sociales o de salud para “sustituir la declaración de culpabilidad o la condena” por los delitos de carácter leve, no solo en los casos en que su autor es dependiente de sustancias, sino para cualquier persona implicada en una infracción menor de drogas. Con esto se compensan otras disposiciones más estrictas del tratado que exigen sanciones más duras para delitos más graves. Se introducen además principios de proporcionalidad en la imposición de penas para delitos de drogas de bajo nivel, como el cultivo a pequeña escala, el tráfico menor en las calles o el transporte personal de pequeñas cantidades. Aquí radica un posible fundamento jurídico para los enfoques normativos basados en el desarrollo con respecto a los agricultores de subsistencia de cannabis (y de coca o adormidera): la no aplicación de los requisitos legales de erradicación ante la falta de medios de vida alternativos con el fin de crear un entorno jurídico propicio para garantizar una ayuda al desarrollo sostenible. También podría aplicarse a pequeños comerciantes, un grupo para el que raramente se tiene en cuenta esta opción normativa.

Aunque las convenciones dejan un margen de maniobra considerable y permiten relajar las exigencias de sanción penal, los límites de la flexibilidad también están claramente establecidos y son finitos. Las autoridades competentes no pueden crear un mercado regulado legalmente, que entrañe el cultivo, el suministro, la producción, la fabricación o

la venta de drogas fiscalizadas con fines no médicos ni científicos o, dicho en otras palabras, con fines recreativos. Las prohibiciones dispuestas por las convenciones impiden claramente a las autoridades crear un mercado legalmente regulado para el cannabis que vaya más allá del terreno médico y científico.

Aunque la referencia explícita a la total “prohibición del cannabis” que aparecía en la versión original del borrador se eliminó, la Convención Única amplió el alcance del régimen para incluir también el cultivo de plantas. El artículo 22 de la Convención Única establece la “disposición especial aplicable al cultivo” utilizando unos términos parecidos a los usados para las sustancias de la Lista IV:

“Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo.”<sup>56</sup>

Este pasaje se refiere a prohibir el cultivo también para fines médicos y científicos, ya que la exigencia de prohibir el cultivo con otros propósitos constituye la premisa básica del tratado. La única excepción es que “no se aplicará al cultivo de la planta de la cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semillas) u hortícolas” (artículo 28, párrafo 2).

Para las Partes que decidan no prohibir el cultivo de cannabis, el artículo 28 establece condiciones claras en las que se permitiría la producción lícita para fines médicos y científicos.<sup>57</sup> Como ya se ha mencionado anteriormente con respecto a la posición de la JIFE sobre la marihuana medicinal, esos requisitos, idénticos a los recogidos en el artículo 23 para la fiscalización de la adormidera, incluyen la obligación de crear organismos nacionales con un monopolio para conceder licencias y controlar la distribución. Esos organismos designan las zonas en que se puede desarrollar el cultivo en cuestión, permitir que se dediquen al cultivo solo las personas que posean la debida

licencia, y garantizar que la totalidad de las cosechas se entreguen al organismo. Además, conservan derechos exclusivos en el ámbito de la importación, la exportación, el comercio al por mayor y el mantenimiento de existencias.

Estos artículos sobre el carácter opcional de la prohibición, que dejan abiertas ciertas posibilidades para el cultivo lícito de cannabis, suelen ser malinterpretados por aquellos que abogan por la reforma, arguyendo que también permiten el cultivo lícito con fines no médicos, siempre que se cumplan los estrictos requisitos de control gubernamental. Desde su punto de vista, si una Parte considera que “a su juicio, la prohibición del cultivo” no resulta “la medida más adecuada para proteger la salud pública”, no tiene la obligación de prohibirlo y, por lo tanto, puede autorizar el cultivo de cannabis bajo control estatal. Sin embargo, el objeto y fin de las convenciones limita la posibilidad de la no prohibición exclusivamente a propósitos médicos y científicos. Y en el caso del cannabis, como está incluido en la Lista IV, la Convención Única recomienda claramente que debería estar limitado solo a pequeñas cantidades con fines de investigación. Por lo tanto, la regulación jurídica del mercado del cannabis con fines recreativos no puede justificarse dentro de los límites de flexibilidad existentes en el régimen de tratados de control de drogas de la ONU. Y es en este contexto en el que debemos analizar los recientes cambios normativos en dos estados de los Estados Unidos y en Uruguay.

### Las iniciativas de Colorado y Washington

En noviembre de 2012, los votantes de los estados de Washington y Colorado aprobaron una iniciativa de voto popular por la que se establecieron mercados legalmente regulados y sujetos a impuestos para la producción, la venta y el uso de cannabis. La Iniciativa 502 (I-502) de Washington se aprobó con el 55,7 por ciento de los votos a favor y el 44,3 por ciento en contra. En Colorado, la Enmienda 64 (A-64) se aprobó con el 55,3 por ciento de los votos a favor y el 46,7 por ciento en contra.<sup>58</sup> Junto con la uruguayana, estas son las primeras iniciativas para regular legalmente el mercado del cannabis, yendo más allá del sistema de los *coffeeshops* en los Países Bajos y los clubes de cannabis en España, que solo son tolerados por directrices y sentencias judiciales, pero no están consagrados en la legislación.

En Washington y Colorado, el sí de los votantes se basó en una serie de motivos para crear una industria regulada del cannabis: acabar con los arrestos, socavar el mercado negro y reducir la violencia, garantizar la calidad del producto, incrementar las opciones para quienes buscan un estado de embriaguez, y limitar el acceso a los jóvenes. La previsión de que las iniciativas generarían unos ingresos muy necesarios mediante la entrada de impuestos y ahorraría a los estados fondos destinados a la aplicación de la ley también fue un factor significativo.<sup>59</sup> Ambos estados contaban ya con una industria regulada para la marihuana medicinal y los votantes estaban acostumbrados a otras formas de cannabis legal.

Estos dos exitosos referendos podrían verse como el principio de una nueva oleada de deserciones de las convenciones de la ONU, que esta vez pasaría de la deserción blanda a la deserción dura. En 2013, 11 estados de los Estados Unidos presentaron proyectos



Iniciativas de voto popular de noviembre de 2012 <sup>60</sup>		
	Colorado A-64	Washington I-502
<b>Impuestos aplicables</b>	Tasa del 15% sobre bienes específicos más un impuesto de un máximo del 15% en concepto de ventas, además de los impuestos estatales y locales habituales.	Tasa del 25% sobre bienes específicos en los niveles de producción, procesamiento y venta al detalle, además de los impuestos generales estatales y locales sobre las ventas.
<b>Propuesta de leyes de cultivo</b>	Se permite el cultivo personal de hasta 6 plantas. El cultivo comercial está autorizado solo con licencia.	El cultivo comercial está autorizado solo con licencia.
<b>Propuesta para la zonificación comercial</b>	N/A	No permitido a menos de 1.000 pies (304 metros) de una escuela, zona de juego, centro o instalación de recreo, guardería, parque público, centro de tránsito público, biblioteca o sala de máquinas recreativas cuya entrada no esté limitada a personas con 21 años o más.
<b>Restricciones sobre la publicidad/señalización</b>	Restricciones sobre la publicidad y la exhibición de productos.	El Consejo Estatal de Control de Bebidas Alcohólicas desarrollará restricciones sobre la publicidad, minimizando su exhibición a los menores de 21 años y prohibiéndola cerca de escuelas, edificios públicos y transporte público.

legislativos (en contraposición a las iniciativas de voto popular) para regular y gravar la marihuana.<sup>61</sup> Muchos de estos se encuentran temporalmente paralizados, pero la legalización del cannabis ya forma parte de la agenda normativa. Se espera que se celebren más referendos en California y Oregón, coincidiendo con las elecciones al Congreso de 2014 o las elecciones presidenciales de 2016. La decisión final depende en gran medida de consideraciones estratégicas, ya que la demografía del electorado varía. Las iniciativas de reforma en los Estados Unidos han adoptado la forma de la democracia directa a través de iniciativas de voto popular y proyectos de ley en las legislaturas estatales. Un proyecto de ley se origina en la legislatura y se vota en ella, mientras que una iniciativa es una ley o enmienda constitucional que vota el electorado, tras haberla añadido a una votación mediante un proceso de petición.<sup>62</sup>

No era la primera vez que los activistas prorreforma en los Estados Unidos recurrían a las iniciativas de voto popular para cambiar el estatus del cannabis, pero hasta noviembre de 2012 no habían tenido éxito. Ya en 1972, California organizó una iniciativa de voto popular sobre la legalización (la Propuesta 19), pero esta fracasó, con un 66 por ciento de los votos en contra y un 33 por ciento a favor. En 1986, en el punto álgido de la “guerra contra las drogas” del presidente Reagan, Oregón celebró una iniciativa de voto popular para legalizar el cannabis que también fue derrotada, este vez por el 74 por ciento en contra y el 26 por ciento a favor. En 2004, Alaska votó sobre la regulación del uso recreativo, y perdió por el 56 por ciento de votos contrarios frente al 44 por ciento favorables. Nevada votó sobre una medida parecida en 2006, rechazada por el 56 por ciento en contra y el 44 por ciento a favor. Colorado también organizó otra votación sobre el cannabis en 2006, con el objetivo de legalizar la posesión de hasta una onza (28,35 gramos), sin abordar los temas de producción y suministro, que fracasó por un 58 por ciento en contra y un 41 por ciento a favor.<sup>63</sup>

En noviembre de 2010 en California, la Propuesta 19, también conocida como Ley para regular, controlar y gravar el cannabis, planteó que se permitiera a toda persona mayor de 21 años poseer hasta una onza de marihuana, cultivar cantidades limitadas dentro de un espacio privado, y designar a autoridades de municipios o condados para que se encargaran de regular el mercado comercial y aplicarle tasas. La Propuesta no salió adelante por el 53,5 de los votos en contra y el 46,5 por ciento a favor. Curiosamente, una encuesta realizada tras la votación reveló que el 50 por ciento de los votantes opinaba que el cannabis debería ser legal, pero habían votado en contra de la propuesta por cuestiones relacionadas con los detalles de las normas propuestas. Según una encuesta reciente en California, una amplia mayoría del 65 por ciento apoya ahora que se legalice, se regule y se grave la marihuana recreativa para adultos.<sup>64</sup> Oregón celebró una iniciativa de voto popular en noviembre de 2012 para establecer un mercado legalmente regulado de marihuana para uso recreativo, pero esta fracasó por un 54 por ciento de votos contrarios y un 46 por ciento de votos favorables debido al mal diseño de la propuesta.<sup>65</sup>

Los resultados de las iniciativas de voto popular y los consiguientes modelos de regulación anunciados en octubre de 2013 contravienen manifiestamente la ley federal, en concreto, la Ley de Sustancias Fiscalizadas de 1970 que establece la prohibición federal y los compromisos adquiridos por Washington D.C. en virtud del derecho internacional. Sin embargo, las claras mayorías logradas por los referendos y el giro registrado en las encuestas de opinión están enviando a los legisladores estadounidenses la importante señal de que las medidas represivas contra el cannabis son cada vez menos populares. Una encuesta de octubre de 2013 reveló que, por primera vez, una clara mayoría del 58 por ciento de los estadounidenses de todo el país estaba a favor de legalizar y regular el cannabis, en comparación con un 12 por ciento en 1969.<sup>66</sup>

Las iniciativas de reforma reflejan un vuelco en la opinión pública frente al uso recreativo del cannabis. En cierto sentido, pueden verse como un retorno a la propuesta que planteó el presidente Carter a fines de la década de 1970 para que los estados fueran libres de adoptar las leyes que desearan con respecto a los usuarios de cannabis, y su apoyo a una legislación que modificara la ley federal para eliminar todas las sanciones penales federales por la posesión de hasta una onza de cannabis. Las iniciativas de hoy, por supuesto, van más allá de la descriminalización, para regular y gravar también la producción y la distribución.

Plenamente consciente de los grandes cambios en la opinión pública, el Gobierno de Obama no se apresuró en su respuesta, pero el 29 de agosto de 2013, el Departamento de Justicia emitió un memorando dirigido a los fiscales federales. En él, anunciaba que no intentaría impugnar ni socavar en modo alguno las iniciativas aprobadas en Washington y Colorado, a la vez que reiteraba su compromiso de mantener las leyes federales que prohíben la cannabis.<sup>67</sup> El memorando enumeraba también ocho prioridades en materia de aplicación de la ley. Esas prioridades consistían en evitar:

- la distribución de marihuana a menores;
- que las ganancias derivadas de la venta de marihuana fueran a los bolsillos de sociedades, bandas y cárteles delictivos;
- el desvío de marihuana de estados donde es legal en virtud de la legislación estatal a otros estados;
- que la actividad en torno a la marihuana autorizada por los estados se use como tapadera o pretexto para el tráfico con otras drogas ilegales u otra actividad ilegal;
- la violencia y el uso de armas de fuego en el cultivo y la distribución de marihuana;
- la conducción de vehículos bajo los efectos de drogas y la exacerbación de otras consecuencias negativas para la salud pública asociadas con el uso de marihuana;
- el cultivo de marihuana en terrenos públicos y los consiguientes peligros para la seguridad pública y el ambiente que plantea la producción de marihuana en terrenos públicos; y
- la posesión o el uso de marihuana en propiedades federales.<sup>68</sup>

Como el Gobierno federal depende de los organismos policiales estatales y locales para hacer cumplir la ley, el memorando señalaba que, dado que la promulgación de estas leyes afecta el “tradicional enfoque conjunto federal-estatal” en el ámbito de aplicación de la ley, esperaba que aquellos estados que promulguen leyes que autoricen conductas relacionadas con la marihuana pongan en marcha “sistemas normativos y policiales que aborden la amenaza que dichas leyes estatales podrían representar para la seguridad pública, la salud pública y otros intereses de la aplicación de la ley”, subrayando a la vez que sus directrices no “alteran en modo alguno la autoridad del Departamento para hacer efectiva la ley federal, incluidas las leyes federales relacionadas con la marihuana, independientemente de la legislación estatal”.<sup>69</sup>



El subsecretario del Departamento de Justicia, James Cole, declaró ante el Comité Judicial del Senado que los fiscales y agentes federales estaban preparados para centrar importantes esfuerzos en el cumplimiento de las leyes de tráfico de la marihuana a escala interestatal y nacional: “No estamos dando inmunidad. No estamos dando carta blanca. No estamos rehuyendo nuestra responsabilidad”.<sup>70</sup>

Las iniciativas aumentaron la presión sobre el Gobierno federal para encontrar una solución al conflicto estatal-federal provocado por el establecimiento de mercados legalmente regulados de marihuana. La cuestión sigue estando lejos de resolverse. Debido a la compleja interacción jurídica entre los derechos federales y estatales, el principal problema es si la ley federal “se anticipa” a las leyes estatales, volviéndolas nulas y vacías de contenido. El principio de la anticipación está arraigado en la Cláusula de Supremacía de la Constitución estadounidense, que dispone que las leyes y los tratados federales priman por lo general sobre las leyes estatales que estén en conflicto sobre un tema en cuestión. El concepto de la supremacía, sin embargo, está limitado por la Décima Enmienda de la Constitución, que reserva a los estados poderes no garantizados al Gobierno federal por la Constitución. Para complicar la cuestión aún más, el poder de anticipación también se ve restringido por el principio de “antiusurpación”, que establece que el Gobierno federal no puede “usurpar” el proceso legislativo estatal obligando a los estados a promulgar leyes o hacer cumplir la legislación federal.<sup>71</sup>

Aunque actualmente se ve eclipsada por las divisiones en torno a los mercados legalmente regulados de cannabis, la divergencia de opiniones sobre el cannabis entre los estados y el Gobierno federal ya habían sido un punto de conflicto con los 21 estados que permiten el uso de marihuana

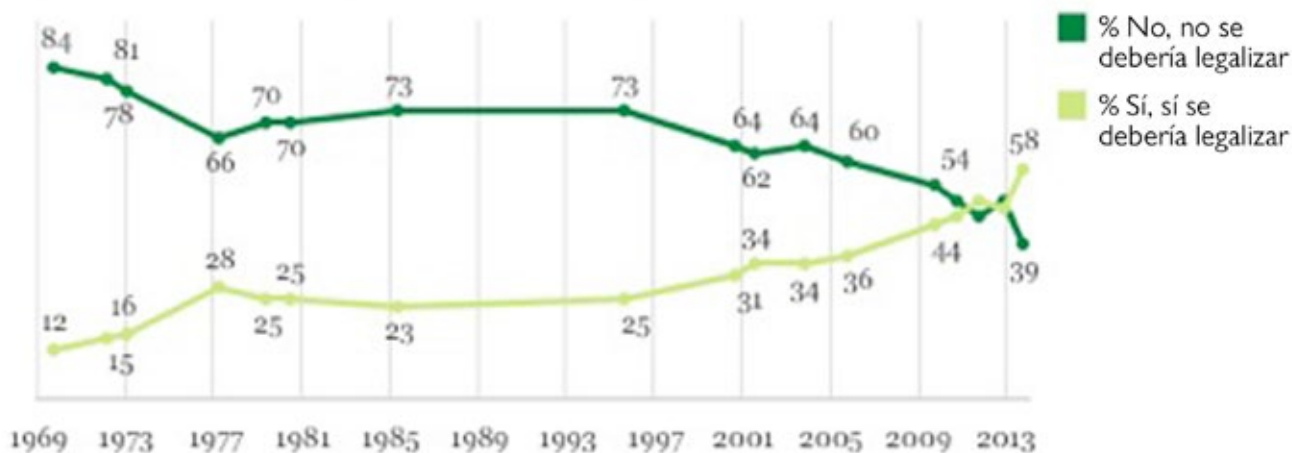


medicinal desde 1996. Los presidentes George W. Bush y Barack Obama prometieron durante sus campañas presidenciales no interferir en las políticas de marihuana medicinal de los estados, pero ambos incumplieron la promesa. Las agencias federales han allanado centros de marihuana medicinal con regularidad bajo las dos administraciones. Tras haber manifestado su descontento con respecto a los programas de marihuana medicinal en los Estados Unidos, la JIFE se apresuró a expresar su profunda preocupación por el resultado de las iniciativas de voto popular en el país, señalando que “estos cambios contravienen los tratados internacionales en materia de fiscalización de estupefacientes”,<sup>72</sup> subrayando, a la vez, que los Estados Unidos tienen la obligación de garantizar que los tratados se cumplan en la totalidad de su territorio. Así, en su Informe anual de 2012, la Junta instó al Gobierno federal “a que adopte las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas en todo su territorio”.<sup>73</sup>

soberanía radica en “el pueblo”, la A-64 tiene seguramente un mayor potencial para restringir la capacidad del Gobierno federal a la hora de intervenir en Colorado de lo que puede en Washington.<sup>77</sup>

En lo que concierne al tema de los impuestos, Washington ha impuesto una dura tasa del 25 por ciento sobre cada uno de los tres pasos de producción: del productor al procesador, del procesador al minorista y del minorista al cliente. Los impuestos en Colorado, aprobados en noviembre de 2013, son menos duros y se sitúan en un 15 por ciento sobre bienes específicos y un 10 por ciento sobre las ventas. Encontrar el nivel óptimo de impuestos es algo clave para garantizar una regulación de autofinanciación sólida, sin incrementar el precio de la marihuana legal hasta un nivel que haga atractivo el mercado negro. A diferencia de Colorado, Washington ha adoptado un tope máximo sobre la cantidad total de marihuana que se puede producir cada año en el estado. La principal razón para limitar la

### Opinión de los estadounidenses sobre la legalización de la marihuana ¿Cree que se debería legalizar el uso de la marihuana o no?



GALLUP

Las leyes de Colorado y Washington se basan en un modelo parecido, que permite un sistema de tres niveles para la producción, el procesamiento y la venta al detalle por particulares u organizaciones que cuenten con la debida licencia.<sup>74</sup> Ambos gravan y regulan estrictamente los mercados legales de marihuana, exigen una rigurosa seguridad y pruebas de laboratorio de terceros, limitan la venta a particulares de más de 21 años y la cantidad que puede llevar cada persona, prohíben las inversiones de fuera del estado y realizan un seguimiento de cerca de la marihuana, “de la semilla a la venta”.<sup>75</sup> A pesar de ello, existen diferencias importantes entre los dos enfoques. En Colorado, la iniciativa de voto popular fue una enmienda constitucional, de ahí su título completo: Enmienda-64. Como tal, ningún gobierno futuro del estado puede revocar la política sin modificar la constitución estatal. Esto contrasta con el caso de Washington, donde el estatus de la I-504 como ley hace que sea más fácil de modificar o derogar.<sup>76</sup> Por otra parte, como la Décima Enmienda de la Constitución estadounidense afirma que los poderes del Gobierno federal están limitados por los estados y que la

producción anual es evitar el desvío de los excedentes de cannabis legal, que podrían pasarse de contrabando a otros estados. El desvío es, comprensiblemente, una gran preocupación de las autoridades federales y, aunque Colorado aún no haya impuesto un tope, puede que lo haga en el futuro si se considera necesario.<sup>78</sup>

Colorado y Washington también tienen diferentes sistemas de licencias. Colorado exige inicialmente la “integración vertical”; es decir, que toda empresa dedicada a la marihuana debe participar en todas las etapas del negocio (cultivo, procesamiento y venta) para conseguir una licencia. La lógica aquí es que limitar inicialmente el número de compañías facilita el control del nuevo mercado. En el verano de 2014, Colorado abrirá el mercado a aquellos actores interesados en segmentos específicos de la industria. Washington, en cambio, prohíbe la “integración vertical” y permite que las empresas dispongan de licencia para una sola etapa del proceso, con el fin de impedir que surjan monopolistas que fijen artificialmente precios altos. Mientras que Colorado tiene un estricto requisito de dos

años de residencia mínima para cualquier propietario o inversor, Washington solo exige un mínimo de tres meses. Estas reglas básicamente prohíben las inversiones de fuera del estado en la industria de la marihuana con la intención de asegurar al Gobierno federal que el dinero ilegal de las drogas de todo el país y del resto del mundo no esté entrando en el mercado legal. Las normas y reglamentos siguen siendo objeto de intensos debates y puede que vayan cambiando con el tiempo, a medida que ambos estados vayan aprendiendo de la experiencia.

### Uruguay: “Alguien tiene que ser el primero...”

El 20 de diciembre de 2013, después de que la ley fuera aprobada por las dos cámaras del Parlamento uruguayo, el presidente José Mujica promulgó la Ley 19.172, con lo que se convirtió en el primer país del mundo en regular legalmente el mercado del cannabis desde la semilla a la venta. El consumo y la posesión de cannabis para uso personal –y de hecho, de ninguna sustancia psicoactiva– nunca se ha criminalizado en Uruguay, pero ahora el Estado asumirá el control sobre la importación, la exportación, el cultivo, la producción y la distribución de cannabis a través del Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA), establecido recientemente con ese fin. En una presentación ante la JIFE, el subsecretario de Relaciones Exteriores, Luis Porto, explicó que esta “iniciativa de regular responsablemente el mercado de cannabis” forma parte de la Estrategia por la Vida y la Convivencia del país, que persigue “garantizar el derecho a la seguridad ciudadana”.<sup>79</sup>

Con esta regulación, Uruguay persigue reducir los riesgos potenciales y los efectos nocivos de la práctica de fumar marihuana con fines recreativos, retirar el mercado del

cannabis de las manos de organizaciones delictivas, y separar el mercado lícito de cannabis del mercado ilícito de sustancias más nocivas, en especial de la que genera mayor preocupación, la pasta base, un tipo de base de cocaína no refinada que se fuma en toda la región. Uruguay tiene una larga tradición de control estatal del mercado del alcohol, y el cannabis se regulará de forma igualmente estricta, siguiendo ese modelo. La Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP) se estableció como compañía estatal en 1931, tanto para gestionar las refinerías de petróleo de Uruguay como para manejar un monopolio estatal sobre el alcohol y eliminar así la producción ilegal de licores fuertes muy tóxicos. El Estado perdió su monopolio sobre las bebidas alcohólicas destiladas en 1996, pero siguió controlando el mercado del alcohol, visto como un ejemplo positivo a favor de la regulación del cannabis.

“El Estado debe regular este mercado, como hizo antes con el alcohol”, manifestó Lucía Topolansky, senadora y esposa del actual presidente. El secretario general de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay, Julio Calzada, a pesar de estar preocupado por los crecientes problemas relacionados con el uso excesivo del alcohol, declaró que la fábrica de licores del Estado merecía un reconocimiento por haber eliminado bebidas peligrosas. “Hoy tenemos que actuar con la marihuana porque al que compra le pasa lo mismo que al que compraba alcohol en 1930: no sabe lo que está comprando.”<sup>80</sup> Tras recordar la labor de sus predecesores para controlar el alcohol en 1931, el senador Roberto Conde presentó la nueva ley en el Senado: “En nuestro país el consumo de cannabis es una actividad lícita, sin embargo no lo es su acceso, por lo tanto los usuarios deben recurrir al mercado negro, con los riesgos que ello implica”. Entre otros objetivos, añadió, la intervención del Estado persigue la reducción de una “fuente de recursos



Debate público en Montevideo con Martin Jelsma (TNI) y Julio Calzada (Junta Nacional de Drogas), octubre de 2012. Foto: IND

del crimen organizado, y el establecimiento de canales seguros para los usuarios”<sup>81</sup>

CM/ 803

La elaboración de propuestas legislativas sobre el cannabis en el seno del partido gobernante, el Frente Amplio, empezó hace unos años, e inicialmente se centraron en el autocultivo para consumo personal y los clubes de cannabis basados en el modelo español. En mayo de 2011, se presentó ante el Congreso una propuesta legislativa para descriminalizar la posesión de hasta 25 gramos de cannabis, y el cultivo y la recolección de un máximo de ocho plantas para uso personal, actividades que también se podían realizar de forma colectiva mediante asociaciones de usuarios. En plena discusión parlamentaria, en junio de 2012 el Gobierno anunció que presentaría su propia propuesta legislativa para regular legalmente toda la cadena de producción, distribución y venta de marihuana. El anuncio se efectuó en el contexto de una serie de medidas concebidas para abordar la inseguridad ciudadana relacionada con la pasta base, acusada de la mayor parte de delitos e incidentes de violencia relacionados con drogas. Pero la propuesta más llamativa era la regulación del mercado del cannabis a través de un monopolio de control estatal.

Según el diputado Sebastián Sabini, uno de los redactores del proyecto de ley sobre el autocultivo, la propuesta del presidente Mujica cambió el eje del debate: “Nuestra propuesta apuntaba a acotar las intervenciones judiciales contra los cultivadores y establecer algunos principios de regulación comunitaria, como el caso de los clubes de cultivo. Ahora es el Estado el que tendría el monopolio de la producción, distribución y comercialización”<sup>82</sup>. A muchos de los que habían estado trabajando en la otra propuesta les preocupaba que el plan alternativo del Ejecutivo no permitiera el cultivo para uso personal (ya fuera individual o colectivo), cuando el principal motivo de la iniciativa parlamentaria era acabar con la persecución penal de las personas que cultivaban plantas de cannabis para su propio consumo.

El paquete del Gobierno, además, contenía otros elementos controvertidos, como el incremento de las penas mínimas por los delitos de tráfico menor, de uno a tres años, y el posible tratamiento forzoso de “personas adictas”. Estas ideas se plantearon en el contexto de distinguir más claramente respuestas normativas a dos mercados diferentes, el de la pasta base y el del cannabis, y de hacer que la delicada propuesta de regular el cannabis fuera más políticamente aceptable al endurecer las medidas contra la pasta base. Las difíciles negociaciones sobre los diversos puntos desembocaron en una serie de compromisos. El aumento de las penas mínimas se redujo a 20 meses, y cabe destacar que los autores de delitos condenados a menos de 24 meses pueden optar a libertad provisional, penas alternativas o libertad condicional. La disposición relativa al tratamiento obligatorio también se modificó de forma sustancial, limitando la posibilidad a “usuarios problemáticos de drogas en situaciones de crisis que constituyan un riesgo para sí o para los demás”, lo cual representa, de hecho, una mejora en comparación con las disposiciones pertinentes que eran aplicables en virtud de la ley de drogas aún vigente (artículo 40 de la Ley 14.294 de 1974).

En diciembre de 2012, se presentó una nueva versión del proyecto de ley para la regulación del cannabis, que

*Poder Legislativo*  
Ley Nº 19.172  
*El Senado y la Cámara de  
Representantes de la República  
Oriental del Uruguay, reunidos en  
Asamblea General,  
Decretan*

Montevideo, 20 DIC 2013

Cumplase, acítese recibo, comaníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se establece el control y la regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de la marihuana y sus derivados.

El documento muestra varias firmas manuscritas. Una de ellas es claramente legible y pertenece a José Mujica, Presidente de la República. Otras firmas corresponden a miembros del Poder Legislativo.

contemplaba el autocultivo de hasta seis plantas y la posibilidad de crear clubes sociales (inicialmente solo de 15 miembros, aunque el texto final aprobado prevé de 15 a 45 miembros). Sin embargo, la votación en el Parlamento se aplazó debido a cierta oposición residual en el Frente Amplio y a que algunas encuestas indicaban que la legalización del cannabis carecía de suficiente apoyo público. El Gobierno y grupos de la sociedad civil pusieron en marcha intensas campañas para explicar la regulación e incrementar el respaldo a la nueva ley. Mientras tanto, se organizaron negociaciones internas dentro de la coalición del partido gobernante para que las voces disidentes cambiaran de posición y garantizar un voto en mayoría. El proyecto de ley fue finalmente aprobado por la Cámara de Representantes con 50 votos a favor y 46 en contra el 31 de julio de 2013; posteriormente, el 10 de diciembre, fue ratificado también en el Senado. La ley seguramente no habría salido adelante sin la fuerte convicción del presidente uruguayo, de su principal asesor, Diego Cánepa, y la implicación y el compromiso de un grupo de diputados y activistas.

La exhaustiva Ley 19.172 establece las normas siguientes para la regulación del cannabis:

- El cultivo de cáñamo para fines industriales (con menos de un 1 por ciento de THC) es responsabilidad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca;
- El cultivo de cannabis psicoactivo (con más de un 1 por ciento de THC) con fines médicos, de investigación

científica o “con otros fines” exige una autorización previa del IRCCA;

- El cultivo de cannabis para consumo personal o compartido en el hogar se permite hasta seis plantas, con una recolección máxima de 480 gramos al año;
- Los clubes de membresía, con un mínimo de 15 socios y un máximo de 45, funcionarán bajo el control del IRCCA y pueden cultivar hasta 99 plantas de cannabis, con una recolección anual proporcional al número de socios y conforme a la cantidad que se establezca para el uso no medicinal;
- El IRCCA otorgará a las farmacias licencias de expendio de cannabis psicoactivo con fines terapéuticos, sujeto a receta médica, y con fines no médicos, que no podrá superar los 40 gramos mensuales por usuario registrado;
- Toda plantación que no esté debidamente autorizada deberá ser destruida con intervención del juez competente.

La posesión de drogas para uso personal nunca fue un delito penal en Uruguay, pero hasta la fecha no se habían establecido umbrales cuantitativos que fijaran una cantidad razonable para uso personal, dejando total discreción al juez. Con la nueva ley, las personas que lleven consigo hasta 40 gramos de cannabis no se verán sometidas a acción judicial y, como ya se ha mencionado, podrán cultivar en el hogar hasta seis plantas o disponer de una cantidad recolectada de hasta 480 gramos. Para cantidades superiores se debe contar con la autorización del IRCCA, como sería el caso de los clubes sociales, los productores con licencia o las farmacias de venta al detalle. Otras normas más técnicas, como las que establecen unas normas y unos umbrales de calidad aceptables para el contenido de THC y CBD aún se están elaborando, una tarea que se espera que finalice en abril de 2014, tras lo que se podrá empezar a aplicar la ley.

Cuando Uruguay anunció su intención, el 20 de junio de 2012, el presidente de la JIFE, Raymond Yans, denunció inmediatamente el plan de regulación. Seis días más tarde, en la sesión de la Asamblea General de la ONU en Nueva York, aprovechó la ocasión que le brindó el Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas para proclamar: “Una cadena no es más fuerte que su eslabón más débil. Si la cadena del control de drogas se rompe en un país o región –y estoy pensando aquí en ciertos proyectos en Uruguay –, todo el sistema de fiscalización internacional de drogas se ve socavado”.<sup>83</sup> Desde entonces, el “diálogo” con la JIFE ha sido turbulento y las autoridades uruguayas se han esforzado por encontrar la justificación jurídica adecuada para su modelo de regulación del cannabis en el marco del régimen de tratados de la ONU o para ofrecer los argumentos apropiados que justifiquen la necesidad de quebrantarlo.

En diciembre de 2013, Yans acusó a Uruguay de negligencia con respecto a preocupaciones en materia de salud pública, de bloquear deliberadamente todo intento de diálogo y de mostrar una actitud “de piratas” frente a las convenciones de la ONU. El presidente Mujica reaccionó con indignación, declarando que alguien debería decirle “a ese viejo que no mienta”, mientras que Milton Romani, embajador uruguayo ante la Organización de los Estados Americanos, manifestó que Yans “ya tendría que estar pensando en renunciar porque no se trata así con Estados soberanos”.<sup>84</sup> En el contexto de esta desastrosa relación, el subsecretario Luis Porto viajó a Viena en febrero de 2014 para presentar ante la Junta la nueva legislación uruguayana y explicar los argumentos en que se basa.

Porto destacó varios puntos en su presentación: el objeto y fin de las convenciones de control de drogas es proteger la salud y contrarrestar los efectos nocivos del tráfico ilícito de drogas. Todas las medidas tomadas en ese contexto no deben contravenir la Constitución uruguayana ni desamparar los derechos fundamentales. Las obligaciones asumidas en virtud de otras convenciones también se deben tener



en cuenta, en especial las relativas a la protección de los derechos humanos. Y “ante dos interpretaciones posibles de las disposiciones contenidas en las Convenciones, corresponde optar por aquella que mejor proteja el derecho humano en cuestión tal y como lo establece el Artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos”. Por ese motivo, “la producción y comercialización en la forma establecida en la nueva ley creemos puede ser la mejor forma de, por un lado, combatir el narcotráfico, y por el otro, amparar a los connacionales en un derecho protegido constitucionalmente como es el de la libertad”.<sup>85</sup> Porto también recordó a la Junta que Uruguay promueve en la CND una mejor integración de los instrumentos de derechos humanos en la política de fiscalización de estupefacientes.<sup>86</sup> Porto subrayó que el consumo de cannabis no estaba penalizado en Uruguay y que la existencia del mercado de cannabis no era fruto de la nueva ley, que, de hecho, plantea un modelo muy restrictivo de regulación que no promueve en absoluto su uso. También llamó la atención sobre los varios elementos de la ley que coinciden con las disposiciones de los tratados, como el establecimiento de un organismo de control estatal, la prohibición de la publicidad, la importancia dada a las iniciativas educativas y campañas de concienciación sobre los riesgos, efectos y daños potenciales del uso de drogas, y el énfasis sobre la prevención del uso problemático de cannabis. Para concluir, destacó que “la filosofía así como

las disposiciones de la Ley No. 19.172 se adecuan a la filosofía y el espíritu de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972) asumiendo los supuestos establecidos en ésta”.

El Gobierno uruguayo no niega que la regulación del cannabis que se está aplicando en el país genera tensiones jurídicas con los tratados, y en este sentido ha instado a un debate abierto y sincero sobre el sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU. Diego Cánepa, por ejemplo, señaló ante la CND en marzo de 2013: “Hoy más que nunca necesitamos del liderazgo y el coraje que nos permita discutir en la comunidad internacional si es necesario la revisión y la actualización de los instrumentos internacionales que nos hemos dado en los últimos 50 años”.<sup>87</sup> Al mismo tiempo, y como sucede también en el caso de los Estados Unidos, para Uruguay no es fácil desde el punto de vista político ni diplomático declarar públicamente que está violando de forma directa un tratado internacional que ha firmado. En solitario, no será sencillo resolver jurídicamente el quebrantamiento de ciertas disposiciones de tratados, por lo que es probable que los desacuerdos y las tensiones se mantengan hasta que haya más países dispuestos a unirse a Uruguay en una futura iniciativa para reformar los tratados. Las opciones y dificultades asociadas con ese reto se examinan en el capítulo siguiente.

### **Decreto reglamentario de ley del mercado regulado de cannabis<sup>88</sup>**

El Gobierno de Uruguay dio a conocer el 2 de mayo de 2014 el Decreto Reglamentario que crea el mercado estrictamente regulado del cannabis. El Decreto Reglamentario consta de 104 artículos estructurados en cinco títulos: el primero dedicado al cannabis psicoactivo de uso no médico; el segundo sobre el registro de cannabis; el tercero sobre la constitución del Instituto de Regulación y Control de Cannabis IRCCA; el cuarto sobre infracciones y sanciones; y el quinto sobre disposiciones tributarias.

Entre los principales aspectos del decreto reglamentario están las tres formas de acceder al cannabis que se producirá en el marco del mercado regulado: (1) por cultivo doméstico de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo; (2) a través de las farmacias habilitadas por el Ministerio de Salud Pública MSP; y (3) siendo miembro de un club cannábico.

(1) Solo podrán ser titulares de un cultivo doméstico aquellas personas mayores de edad, ciudadanos uruguayos naturales o legales, o quienes acrediten su residencia permanente en el país, conforme a los requerimientos que establezca el IRCCA, siempre que se encuentren inscritos en el Registro del Cannabis en la Sección Cultivo Doméstico de Cannabis Psicoactivo. No podrán tener más de seis plantas y deberán registrarse en los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la reglamentación. Su producción no podrá exceder los 480 gramos anuales. Se podrá plantar cannabis en jardines exteriores.

(2) Estarán autorizadas por el MSP para vender el producto, las farmacias comunitarias y de primera categoría que se registren, y en las que se podrá comprar hasta 40 gramos por mes en envases no mayores a 10 gramos. Cada gramo tendrá un costo de entre 20 y 22 pesos uruguayos (alrededor de un dólar estadounidense), valor que será fijado por el

Poder Ejecutivo a través del IRCCA. Se destinarán unas 10 hectáreas al cultivo de las cinco variedades que se ofrecerán en las farmacias, que se supone serán suficientes en una primera etapa para satisfacer la demanda que se estima entre 18 y 22 toneladas anuales. El producto tendrá en la farmacia los mismos requisitos que los medicamentos controlados. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32 las farmacias no están obligadas a vender el producto si así lo prefieren.

(3) Los “clubes cannábicos” deberán identificarse como tales y podrán tener entre 15 y 45 socios. Podrán disponer de hasta 99 plantas y cada socio podrá acceder a hasta 480 gramos anuales. Deberán registrar sus estatutos en el Ministerio de Educación y Cultura. Si su membresía cae por debajo del mínimo tendrán hasta un año para reunir 15 personas o deberán disolverse. Estos clubes deberán tener un “responsable técnico” y aportar información técnica al IRCCA cuando éste la requiera.<sup>89</sup>

El cannabis aprobado para la venta tanto en farmacias como posiblemente en clubes cannábicos tendrá un máximo de un 15% de THC (la principal sustancia psicoactiva).

En las semanas posteriores a la entrada en vigencia del decreto, el IRCCA realizará un llamado a interesados en la producción. Se otorgará un máximo de seis licencias para lo cual se pedirá a los interesados ciertas condiciones como la identificación, el sitio donde se prevé realizar las plantaciones, el origen de las semillas, las garantías y condiciones de envasado y rotulado del producto, entre otros requisitos.

La norma contiene una serie de exigencias similares a las que ya rigen en el país para el tabaco, como la prohibición de consumir en espacios cerrados, transporte público, etc., y se realizarán controles a los conductores mediante un test que determina la cantidad de THC en el organismo.

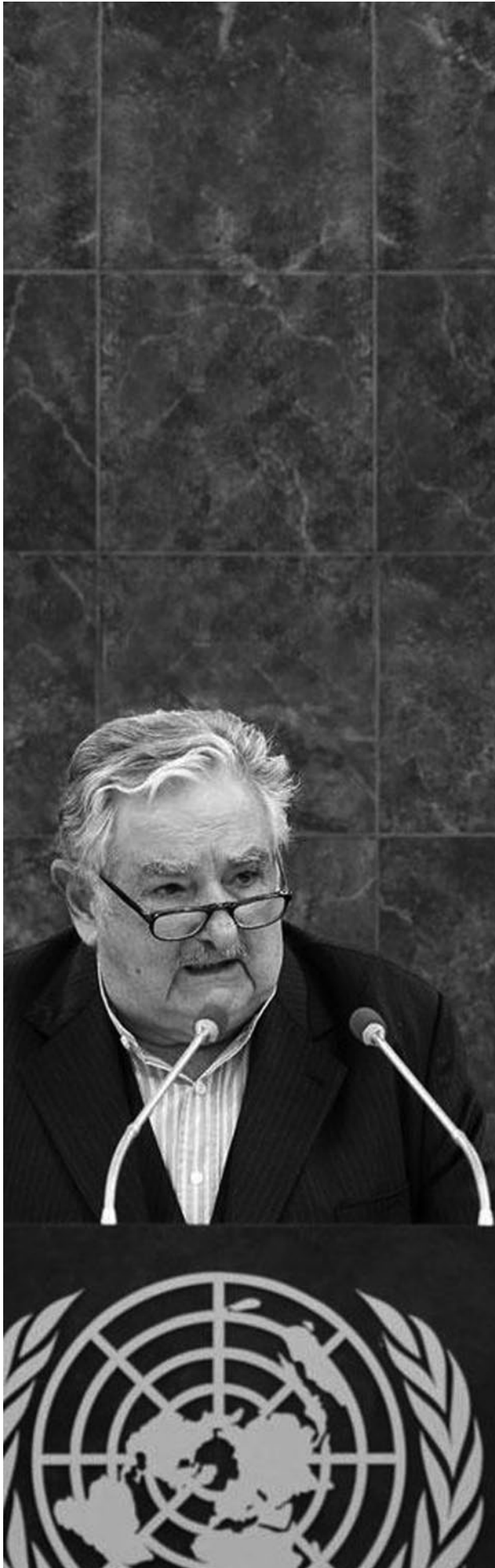
## Opciones para la reforma de los tratados

Existen varios modos de modificar las convenciones, o las obligaciones de un país en virtud de un tratado al que se ha adherido, para que la regulación legal del cannabis sea legítima en el marco del derecho internacional. Poner en práctica cualquiera de estas opciones conllevaría complicaciones procedimentales y obstáculos políticos. Ninguna ofrece una alternativa fácil a las exigencias de los tratados vigentes que prohíben el giro hacia la regulación legal. Por lo tanto, además de examinar una serie de posibles vías para crear más espacio normativo a escala nacional, en este capítulo también analizamos las consecuencias de llevar adelante la regulación del cannabis antes de resolver jurídicamente la vulneración del régimen de tratados. Es decir, la disposición de una o varias partes a contravenir las convenciones durante un determinado período de tiempo. A medida que se vayan sumando países al grupo que aboga por la regulación, llegará un momento en que se deberá abordar el asunto que obstaculiza el cumplimiento con las obligaciones de los tratados y se deberán hacer ajustes formales en el propio régimen de tratados o en la relación con este.

### Revisión de la OMS: modificación de la clasificación del cannabis

Como se ha visto en capítulos anteriores, el cannabis entró en el sistema de fiscalización internacional de drogas con la Sociedad de las Naciones sobre la base de argumentos dudosos. Posteriormente, en el marco de las Naciones Unidas, la decisión de clasificar el cannabis en las Listas I y IV de la Convención Única de 1961 se vio muy influenciada por un informe que expresaba la opinión personal y sesgada del funcionario de la OMS Pablo Osvaldo Wolff, y no se basó en la posición adoptada por el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS. Aunque muchos delegados interpretaron que este informe reflejaba la posición de la OMS, lo cierto es que el Comité de Expertos nunca presentó una recomendación formal a la CND sobre la clasificación del cannabis, ni antes de la Convención Única ni nunca. El Comité de Expertos se refirió en sus informes a la discusión sobre el cannabis en dos ocasiones, pero en ningún momento se emprendió una revisión formal. Así lo plasmaba en 1952 esta observación: “Hasta donde puede entender [el Comité], no existe justificación para el uso médico de preparados de la cannabis”.<sup>1</sup> El informe de 1965 se mostraba aún más vago sobre el tema, señalando que “ya no existe la necesidad médica de utilizar la cannabis como tal”, aunque en referencia al THC dice que, “no es imposible que esta sustancia u otras afines, de origen natural o producidas sintéticamente, lleguen a tener una aplicación médica”.<sup>2</sup> En ninguno de los dos informes se proporcionaba ninguna referencia, prueba o explicación concretas.

La misma ausencia de una recomendación de la OMS es razón suficiente para cuestionar la legitimidad de la clasificación actual del cannabis por motivos de procedimiento. Un grupo de expertos académicos, entre los cuales investigadores de la OMS, llegó recientemente a esta conclusión en la revista especializada *Drug and Alcohol Dependence*: “La situación actual, en que varias sustancias importantes (p. ej., el cannabis, la resina de cannabis, la



heroína y la cocaína) nunca han sido evaluadas o fueron evaluadas hasta hace ocho décadas, socava y deslegitima gravemente la fiscalización internacional.<sup>3</sup> Los expertos pasan a recomendar posibles mejoras en el proceso de evaluación de sustancias de la OMS, como la revisión de todas las sustancias clasificadas al menos cada 20 años; un proceso que, en su opinión, debería comenzar con el cannabis y algunas otras sustancias importantes y sobre las que se ha investigado poco en los últimos años. De hecho, ya se ha anunciado una revisión de este tipo con respecto al cannabis. En respuesta a una resolución de 2009 sobre las semillas de la planta, en que la CND “aguarda con interés un informe actualizado del Comité de Expertos sobre el cannabis”,<sup>4</sup> el Comité decidió en su reunión de Túnez en 2012 que incluiría el cannabis en el programa de su próxima reunión, prevista para junio de 2014.<sup>5</sup>

En el artículo de la revista, los autores predicen que una revisión recomendaría como mínimo eliminar el cannabis de la Lista IV, que está reservada a sustancias que “poseen propiedades especialmente peligrosas y carecen de valor terapéutico”, y acabar con una clasificación que consideran que “ya no es pertinente en el siglo XXI”. Refiriéndose a las dificultades sobre la reclasificación del THC/dronabinol en el marco del Convenio de 1971, admiten que no es seguro que se adoptara esa recomendación de la OMS, pero apuntan que asumiendo que “la CND permita que el enfoque científico se imponga a consideraciones políticas, esa actualización en función de los conocimientos actuales acomodará por el momento a aquellos países que no están conformes a los actuales arreglos de fiscalización internacional de estupefacientes, aunque no aborde la crítica más estructural relacionada con el principio de prohibición.”<sup>6</sup>

Una recomendación de la OMS para retirar el cannabis no solo de la Lista IV, sino también de la Lista I, se podría justificar científicamente, pero resultaría muy polémica políticamente. Teniendo en cuenta la actual correlación de fuerzas, es poco probable que una recomendación de ese tipo obtuviera la mayoría de votos necesaria de los 53 Estados miembros de la CND. Modificar las listas no exige un consenso; estas son las únicas decisiones que la CND toma por votación. En el caso del cannabis, clasificado en virtud de la Convención Única, la decisión se tomaría por una mayoría simple de sus “miembros presentes y votantes”.<sup>7</sup> También es importante destacar que, en lo que respecta a la Convención de 1961, la CND solo puede aprobar o rechazar una recomendación de la OMS; no puede decidir clasificar una sustancia en una lista de la Convención Única que no haya sido recomendada.<sup>8</sup> La experiencia con el dronabinol ha demostrado, sin embargo, que seguir esta vía no es una opción sencilla, aunque los criterios de decisión en el marco del Convenio de 1971 son más estrictos que los establecidos en la Convención de 1961. En lugar de una mayoría simple, las decisiones relativas al Convenio de 1971 exigen una mayoría de dos tercios de los miembros de la Comisión; es decir, se necesita un mínimo de 36 votos para adoptar una recomendación de la OMS en virtud de dicho Convenio.<sup>9</sup>

Anticipando al parecer un posible estancamiento político en el caso de una recomendación para retirar el cannabis de la Lista I, el artículo concluye que “ya ha empezado un proceso de abandono de las políticas internacionales en materia de estupefacientes por parte de países individuales. El ejemplo más claro es Bolivia, que ahora tiene una

reserva sobre el control de la hoja de coca”.<sup>10</sup> Una última complicación es que el cannabis también se menciona por su nombre en artículos concretos de la Convención Única (al igual que el arbusto de coca y la adormidera), por lo que eliminarlo de las listas no resuelve automáticamente todos los problemas. Puede que sea necesario introducir enmiendas o una reserva.

### Denuncia y readhesión con una nueva reserva

Bolivia representa el único ejemplo de un país que ha conseguido rehusar ciertas obligaciones del tratado de 1961 tras haberlas aceptado adhiriéndose sin reservas en 1976. La Convención Única obliga a los países a prohibir la tradición de masticar hoja de coca (para diciembre de 1989) y de beber mate de coca, así como cualquier otra forma de consumo no médico de la coca en su estado natural (que contiene el alcaloide de la cocaína). La nueva Constitución del país, aprobada por referendo popular tras la elección presidencial de Evo Morales, protege la coca como parte del patrimonio cultural del país. Por lo tanto, cumplir con las normas expresadas en la Convención Única se volvió insostenible.<sup>11</sup> Un primer intento por modificar el artículo 49 eliminando la obligación de abolir la masticación de la hoja de coca fracasó cuando 18 países objetaron la propuesta, después de que los Estados Unidos convocaran un grupo de “amigos de la convención” específicamente para unirse contra lo que consideraban que era un menoscabo de la “integridad” del tratado y de sus principios rectores.<sup>12</sup>

Después, el 29 de junio de 2011, Bolivia notificó al secretario general de la ONU que había decidido retirarse



de la Convención Única, medida que entraría en vigor el 1 de enero de 2012. Tras la denuncia, Bolivia volvió a adherirse a la Convención, reservándose el derecho de autorizar en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el uso de la hoja de coca en su estado natural, y el cultivo, la comercialización y la posesión de la hoja de coca en la medida necesaria para estos fines lícitos.<sup>13</sup>

El procedimiento de denuncia de un tratado seguido de la readhesión con reserva es un mecanismo en ocasiones controvertido, fundamentalmente por el temor de que, si se acepta con demasiada facilidad, podría establecer precedentes que podrían desembocar en un menoscabo de otros marcos de tratados, en especial el sistema de tratados de derechos humanos. Aunque esta fundamentada cautela ha limitado justamente su práctica en el derecho internacional, podría considerarse un procedimiento legítimo en casos excepcionales. En un renombrado análisis del procedimiento de denuncia/readhesión, Laurence Helfer, director del Programa de Estudios Jurídicos Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Vanderbilt, lo defiende como un mecanismo valioso que contribuye al funcionamiento eficaz del sistema internacional de tratados en lugar de socavarlo. Helfer concluye que:

una prohibición categórica sobre la denuncia y la readhesión con reservas sería imprudente. Tal prohibición (...) obligaría a los Estados con objeciones firmes a determinadas normas de tratados a abandonar dicho tratado incluso cuando todos los Estados (y quizá también actores no estatales) saldrían ganando si el Estado que se retira del tratado en cuestión siguiera siendo parte de este. También acabaría con un mecanismo para que los Estados con reservas transmitan a otras partes información valiosa y creíble sobre el carácter y la intensidad de sus objeciones a compromisos de tratados modificados o cambios en la situación del mundo que han convertido las normas de los tratados existentes en problemáticas o inapropiadas.<sup>14</sup>

La iniciativa boliviana de la coca se basó en una gran cantidad de argumentos para justificar más allá de toda duda la legitimidad de aplicar el mecanismo en este caso excepcional. Entre estos argumentos: las conclusiones obsoletas que se usaron en la época de la prohibición de 1961 se consideran hoy en día culturalmente inapropiadas, si no racistas; el conflicto insostenible entre la Constitución boliviana y otras obligaciones de derecho internacional en el ámbito de los derechos indígenas y culturales; el fracasado intento de resolver el conflicto a través de otros medios contemplados por el tratado (es decir, mediante enmienda); la legalidad del procedimiento según las normas establecidas en las propias disposiciones del tratado; y la realidad de que la obligación de abolir la masticación de la coca nunca se llegó a aplicar en la práctica. En resumidas cuentas: el procedimiento abordaba un error histórico que debía corregirse. Lo que se ha denominado “el carácter inquisidor” de la respuesta de la JIFE<sup>15</sup> y las 15 objeciones presentadas –una vez más– por todos los miembros del G8 y algunos otros países se hicieron eco de los temores políticos en torno a cualquier intento por cuestionar y modernizar las bases del sistema de control de drogas de la ONU.<sup>16</sup> A diferencia del anterior procedimiento de enmienda, que podía ser bloqueado por un pequeño número de objeciones, esta vez el número de objeciones

se quedó muy por debajo de las 62 necesarias (un tercio de todos los Estados parte de la Convención) para impedir la acción de Bolivia.<sup>17</sup> El procedimiento resolvió así con éxito las tensiones jurídicas para Bolivia, una victoria muy celebrada en el país en tanto que puso un muy esperado fin a la condena de la cultura indígena de la coca por parte de la ONU y contra la que habían luchado tantas personas durante décadas.

En un momento en que las reformas del cannabis están entrando en la esfera de la regulación legal y del incumplimiento de los tratados, se plantea la cuestión de si se podría aplicar legítimamente y con éxito el mismo procedimiento de la coca también al cannabis.<sup>18</sup> Gran parte de la atención pública en torno al caso boliviano se centró en el uso tradicional y en el hecho de que la propuesta de enmienda original solo abordaba la prohibición específica del tratado sobre la masticación de la hoja según lo dispuesto en su artículo 49. Ese mismo artículo incluye la idéntica proscripción y obligación de ir aboliendo paulatinamente el extendido uso tradicional del cannabis. Esto dio lugar a una reserva transitoria, sujeta a la condición de que “el uso de la cannabis para fines que no sean médicos y científicos deberá cesar lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años”. Al firmar el tratado o adherirse a él, la India, Nepal, Pakistán y más tarde Bangladesh se acogieron a esa exención transitoria, que permitía “el uso de la cannabis, de la resina de cannabis, de extractos y tinturas de cannabis con fines no médicos”, así como la producción y el comercio con esos fines hasta diciembre de 1989, es decir, 25 años después de que entrara en vigor la Convención Única.

Esos países –y otros en el norte de África y Oriente Medio– podrían apelar con la misma legitimidad a tradiciones ancestrales y actualmente derechos indígenas y culturales reconocidos para preservarlos, del mismo modo que ha hecho Bolivia en el caso de la coca en la región andina. Para Uruguay, los Estados Unidos o los países europeos, usar el argumento de defender antiguos usos culturales o tradicionales es menos evidente. Dicho esto, la reserva boliviana no se limita simplemente a proteger la práctica indígena de la masticación de la coca. Reserva también un derecho más general al “uso de la hoja de coca en su estado natural”, y su cultivo y comercialización para ese fin.<sup>19</sup>

De hecho, formular una reserva para eximir una determinada sustancia de la obligación general del tratado de limitar las drogas exclusivamente a fines médicos y científicos es algo que se menciona de forma explícita en los *Comentarios* de la Convención Única como una posibilidad que estaría contemplada por el procedimiento, tanto para la hoja de coca como para el cannabis. Mientras que el artículo 49, relativo a ‘Reservas transitorias’, restringe la posibilidad a un período limitado de 25 años, según los *Comentarios*, al aplicar el artículo 50 sobre ‘Otras reservas’, “una Parte puede reservarse el derecho a permitir los usos no médicos, mencionados en el párrafo 1 del artículo 49, de los estupefacientes en él indicados, pero también el de usos no médicos de otros estupefacientes, sin estar sujetos a los plazos y a las limitaciones establecidas en el artículo 49”.<sup>20</sup> La diferencia estaría en que, mientras que las reservas presentadas en virtud del artículo 49 se aceptan automáticamente, otras Partes pueden plantear objeciones a las reservas formuladas con las condiciones del artículo 50. Así, si objetara un tercio o más de las Partes, la reserva no se permitiría.



Cannabis en las montañas del Rif (Marruecos, julio de 2009). Foto: Pien Metaal



Así, se podría intentar plantear una reserva parecida a la de Bolivia para la hoja de coca, por la que un Estado podría eximirse de aplicar las obligaciones de la Convención para el cannabis, siguiendo el mismo procedimiento previsto por el tratado. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados exige que una reserva pase la prueba de no ser “incompatible con el objeto y el fin del tratado”.<sup>21</sup> Esos objetivos generales de la Convención Única se expresan en el párrafo inicial de la Convención Única con respecto a la preocupación por “la salud física y moral de la humanidad” y la obligación general del tratado de limitar las drogas fiscalizadas “exclusivamente a los fines médicos y científicos”. Sin embargo, el hecho de que los *Comentarios* no hagan constar una nota de cautela al referirse a esta como una opción legítima parece implicar que la exención mediante una reserva de una sustancia concreta de las obligaciones generales no plantearía de por sí un conflicto con el objeto y fin del tratado en su conjunto.

Argüir que eximir ciertas sustancias de dicha obligación podría incluso resultar beneficioso para “la salud física y moral de la humanidad” puede reforzar las posibilidades de pasar la prueba de la compatibilidad con respecto al objeto y fin del tratado. Existen diferentes escuelas de pensamiento en lo que concierne a estos requisitos. Algunas permanecen fieles a la letra de la Convención Única, otras interpretan su objeto y fin a la vista de las normas pertinentes del derecho internacional de forma más amplia y de una forma que tiene en cuenta el motivo o el problema fundamental que se suponía que debía abordar.<sup>22</sup>

Una de las desventajas de este enfoque –además del peligro ya mencionado de sentar un precedente para

menoscabar otros regímenes de tratados de la ONU– es que solo es aplicable al país que presenta la reserva y que los mecanismos de escape unilaterales podrían rebajar la presión sobre el sistema de tratados para que se someta a un proceso multilateral y más fundamental de reforma y modernización. Se trata, en efecto, de una solución puntual para un Estado individual y no se podría aplicar habitualmente. A pesar de ello, es un procedimiento digno de consideración en determinadas circunstancias, en especial después de que se hayan explorado otras vías para crear más flexibilidad sobre un tema concreto y se haya fracasado.

### Enmienda de los tratados

Los mecanismos disponibles para modernizar el régimen de tratados de fiscalización internacional de estupefacientes de la ONU a través de procedimientos de enmienda o renegociación entre las Partes tienen importantes umbrales inherentes; la invocación de esos mecanismos se topa fácilmente con obstáculos procedimentales y políticos. El único ejemplo reciente de intento de usarlos fue la propuesta de enmienda presentada por Bolivia en 2009 para eliminar la obligación de la Convención de 1961 de abolir la masticación de la hoja de coca.<sup>23</sup> Pero incluso esa pequeña modificación para corregir un requisito obsoleto y claramente contrario a los derechos indígenas y culturales reconocidos desde que se redactó la Convención como parte del régimen de derechos humanos se vio bloqueada. En aquella ocasión, y como ya se ha mencionado, objetó una pequeña pero poderosa minoría de 18 países. El principal argumento se expresó de forma



especialmente clara en la objeción de Suecia, que señaló que, con la propuesta de Bolivia, “se corre el riesgo de crear un precedente político y de injerirse directamente en la estructura jurídica internacional de la lucha contra las drogas”, lo cual “enviaría una señal negativa”.<sup>24</sup>

En sus objeciones, la mayoría de los países mencionó su pleno respeto de los derechos indígenas, pero tal como alegó Italia, “promover el respeto por las tradiciones indígenas debe ser totalmente coherente con la Convención Única y preservar su integridad”.<sup>25</sup> La exigencia de la Convención Única de prohibir algunas de esas tradiciones pone al descubierto la flagrante contradicción que subyace a tal afirmación. Detrás de esta posición se encuentra el temor de que de aceptarse la validez de la enmienda de Bolivia podría abrirse una caja de Pandora. Para aquellos que consideran que la Convención Única es algo sagrado, cualquier cambio podría poner en peligro la integridad de todo el sistema de control. Así lo expresaba México en su objeción, señalando que “no resulta oportuno iniciar ningún proceso de enmiendas a la Convención Única de 1961”.<sup>26</sup>

Curiosamente, solo diez años después de que se adoptara la Convención Única, los Estados Unidos propusieron numerosas enmiendas, convencidos de que era “hora de que la comunidad internacional construya sobre los cimientos de la Convención Única, ya que luego de una década se tiene mejor perspectiva de sus puntos fuertes y débiles”. El Reino Unido y Suecia fueron los primeros en apoyar el llamamiento para modernizar la Convención y convocar una Conferencia de las Partes con el objetivo de negociar las propuestas de enmienda que acabarían desembocando en el Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de 1972. Sin duda, los otros 40 años que han transcurrido desde

entonces han proporcionado aún una “mejor perspectiva de sus puntos fuertes y débiles” y han demostrado que se necesita un replanteamiento urgente para que el tratado esté en consonancia con la evolución del derecho internacional. En cuanto al procedimiento, si ninguna Parte rechaza la propuesta de enmienda en un plazo de 18 meses, esta entra en vigor automáticamente. En caso de que se presenten objeciones, el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) debe decidir si es necesario convocar una Conferencia de las Partes para negociar la enmienda. Otras opciones están menos claras, pero si solo se presentan pocas o pequeñas objeciones, el Consejo puede decidir aceptar la enmienda, entendiendo que no será aplicable a las Partes que la hayan rechazado de forma explícita. Si se presenta un número significativo de objeciones sustanciales, el Consejo puede rechazar la propuesta de enmienda. En este último caso, si la Parte que presenta la propuesta no está dispuesta a aceptar la decisión, puede denunciar el tratado o dar lugar a una controversia que, en última instancia, podría “ser sometida a la Corte Internacional de Justicia”.<sup>27</sup> Además de desplazar el debate de las políticas de drogas más allá de los confines de una parte relativamente oscura del sistema de la ONU, la implicación de la Corte Internacional de Justicia generaría otra serie de escenarios posibles. Si bien estos pueden ser muy diversos y su resultado dependería del grado de conservadurismo mostrado por la Corte con respecto al tema, no cabe duda de que el proceso en La Haya se prolongaría bastante.

Cuando el influyente grupo de países del G8 se movilizó en contra de su propuesta de enmienda, Bolivia sorteo estas complejidades procedimentales no esperando a una decisión formal del ECOSOC. En lugar de ello, las autoridades bolivianas pusieron en marcha el procedimiento alternativo de denuncia y readhesión con una reserva. No obstante, el tipo de enmiendas necesarias

para permitir la regulación legal del mercado de cannabis son significativamente más sustanciales y, por lo tanto, sería muy probable que se toparan con demasadas objeciones como para asegurar su aprobación automática, como sucedió finalmente con el caso de Bolivia y la coca.<sup>28</sup>

### Modificaciones entre Partes

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 también prevé la posibilidad de modificar los tratados solo entre determinadas Partes, ofreciendo en este contexto una opción jurídica interesante y hasta la fecha poco explorada, que se situaría a medio camino entre la denuncia selectiva y una reserva colectiva. Según el artículo 41 de dicha Convención: “Dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas”, a condición de que “no afecte al disfrute de los derechos que a las demás partes correspondan en virtud del tratado ni al cumplimiento de sus obligaciones” y no sea “incompatible con la consecución efectiva del objeto y del fin del tratado en su conjunto”.<sup>29</sup>

Esta podría ser una opción interesante para estudiar con el fin de proporcionar una base jurídica que justifique el comercio internacional entre jurisdicciones nacionales que permitan o toleren la existencia de un mercado lícito de una sustancia al amparo de sus disposiciones legales internas, aunque ese comercio internacional no esté permitido en virtud de las obligaciones dispuestas por los actuales tratados de la ONU. Se podría aplicar, por ejemplo, a la importación de hachís para abastecer a los clubes de cannabis en España o a los *coffeeshops* en los Países Bajos. Se podría decir que ambos modelos están funcionando dentro de los parámetros legales de sus jurisdicciones nacionales, pero los tratados internacionales prohíben la importación de hachís. En la misma línea, la nueva ley propuesta en Marruecos permitiría el cultivo y comercio de cannabis con fines médicos e industriales, pero las restricciones que imponen los tratados de la ONU seguirían prohibiendo la exportación con otros propósitos, incluso aunque estos se consideraran “usos lícitos” en el marco de la legislación nacional en España o los Países Bajos. Por otro lado, las disposiciones de los tratados impiden actualmente la exportación de hoja de coca de Bolivia, donde el cultivo y el comercio de la hoja en su forma natural es ahora totalmente legal, a Argentina, donde ese consumo también es legal en virtud del derecho interno del país.<sup>30</sup> Un acuerdo entre estos países –u otros grupos de países– para modificar el tratado, y permitir así el comercio entre ellos, parecería un arreglo satisfactorio, difícil de cuestionar sobre la base de que afectaría los derechos de otras Partes.

En teoría, la modificación entre Partes (o modificación *inter se*) también podría ser utilizada por un grupo de países con mentalidad afín que desee resolver el incumplimiento jurídico de los tratados que se derive de una decisión interna para regular legalmente el mercado del cannabis, como ya ha hecho Uruguay. Podrían firmar un acuerdo que solo tuviera efecto entre ellas y por el que modificaran o anularan las disposiciones para la fiscalización del cannabis de las convenciones de la ONU. Así, en la relación y colaboración entre un Estado que sea parte de la modificación y los Estados que no lo sean, todas las disposiciones de los tratados seguirían en vigor y sin cambios. La modificación

entre Partes se permite normalmente en situaciones en que las Partes están intentando aplicar normas más estrictas que las dispuestas en el tratado, por ejemplo en tratados sobre medio ambiente o derechos humanos.<sup>31</sup> Por otro lado, una modificación con respecto al cannabis que relaje las obligaciones en el acuerdo original podría ser más difícil de justificar, si bien cabe argüir que esa vía reforzaría las obligaciones relativas a otros tratados de la ONU (en materia de derechos humanos, por ejemplo).

Aust y Klabbers, dos autoridades en el campo del derecho de los tratados, coinciden en que la posibilidad de la modificación entre Partes está disponible en principio, a no ser que un tratado lo prohíba de forma explícita y siempre que satisfaga las dos condiciones clave mencionadas. En primer lugar, que no afecte al disfrute de los derechos que corresponden a las demás Partes ni constituya una mayor carga y, en segundo, que no esté relacionado con una disposición cuya rescisión sería incompatible con el cumplimiento efectivo del objeto y del fin del tratado en su conjunto. Teniendo esto en cuenta, algunas de las Partes de las convenciones que no formen parte del acuerdo de modificación *inter se* denunciarían seguramente un quebrantamiento del tratado por parte de los Estados que participen de la modificación. Sin embargo, el procedimiento en sí (a diferencia del procedimiento de retirada y readhesión con una nueva reserva) no está sujeto a objeciones de las Partes, por lo que, más allá de los intentos para que la iniciativa tenga sus costes en términos de reputación, probablemente el único recurso legal del que dispondrían sería llevar la disputa a la Corte Internacional de Justicia.

Cualquier argumento que apunte que el procedimiento sería inválido porque la Convención Única de 1961 es anterior a la Convención de Viena de 1969 (que solo entró en vigor en 1980) se podría replicar fácilmente, ya que



Colección del Hash Marihuana and Hemp Museum Amsterdam/Barcelona

existe el consenso de que las reglas de Viena en materia de tratados son aplicables también a las convenciones anteriores, salvo que estas dispongan normas distintas. Además, el procedimiento ya existía a finales del siglo XIX en el derecho internacional, de forma que el concepto y la práctica de la modificación entre Partes o *inter se* no se introdujo –sino que simplemente se especificó– con la Convención de Viena.<sup>32</sup> El hecho de que se aplique de forma muy poco usual no es un argumento en contra de al menos estudiar sus posibles ventajas para lograr una mayor flexibilidad en el régimen de tratados para la fiscalización internacional de drogas. Como explica Klabbers, “la revisión de tratados es un fenómeno curiosamente poco analizado en el derecho internacional” y “se considera a menudo un asunto de política y diplomacia” en la medida en que se rige por normas jurídicas.<sup>33</sup>

## Denuncia

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados contempla que el “error” histórico y el “cambio fundamental en las circunstancias” (*rebus sic stantibus*, literalmente “estando así las cosas”) sean motivos para invalidar la adhesión de un Estado a un tratado.<sup>34</sup> Según Leinwand, “si la situación fundamental que subyace a las disposiciones del tratado cambia tanto que la aplicación del tratado no cumplirá el objetivo que se perseguía originalmente, podrá excusarse el desempeño de dichas obligaciones”. En uno de los primeros intentos por acomodar jurídicamente las reformas de los tratados más allá del margen de maniobra que estos prevén, Leinwand defendió en 1971 la aplicabilidad de esas cláusulas para justificar la “denuncia selectiva” de las disposiciones sobre cannabis de la Convención Única de 1961. La inclusión del cannabis en las listas, señalaba, “fue una equivocación,

basada en los datos médicos y científicos erróneos de que disponían los delegados cuando se preparó el proyecto del tratado”.<sup>35</sup> La historia –muy politizada y científicamente cuestionable– de cómo el cannabis terminó en el tratado de 1961 respaldaría, sin duda, la conclusión de Leinwand. El uso de la doctrina del *rebus sic stantibus* y la opción de la “denuncia selectiva”, sin embargo, son rarezas en el ámbito del derecho internacional. El informe para la Comisión Global del Cannabis de la Fundación Beckley, por lo tanto, concluía en 2008 que “seguir esta vía podría resultar menos defendible desde el punto de vista jurídico que la denuncia y la readhesión con reservas”, que culminaría con el mismo resultado final.<sup>36</sup>

La retirada total de las convenciones de control de drogas de la ONU desencadenaría muy probablemente condenas aún más contundentes que las vistas en el caso de Bolivia, y podría tener graves repercusiones políticas, económicas y de reputación.<sup>37</sup> Para los países que reciben ayuda al desarrollo o gozan de acuerdos comerciales preferenciales, las sanciones de los Estados Unidos y la Unión Europea serían seguramente inevitables. La adhesión a las tres convenciones de fiscalización de estupefacientes es una condición explícita en varios otros acuerdos, no solo en el campo del comercio y el desarrollo, sino que también es una condición indispensable para entrar en la Unión Europea, por ejemplo. Muy pocos países estarían en disposición de afrontar una presión de tal calibre en solitario. Por otra parte, la mayoría de los países que están haciendo todo lo posible para acatar todas sus restricciones y están estudiando posibles cambios, desean mantener intactas partes significativas del régimen internacional de fiscalización de drogas, entre las cuales su sistema de control para la producción, el comercio y la disponibilidad de estupefacientes con fines medicinales.

La denuncia no excluiría automáticamente el acceso a estupefacientes fiscalizados para fines lícitos, ya que –como excepción en el derecho internacional– las convenciones de control de drogas imponen obligaciones incluso a las no Partes para que se adhieran al sistema de necesidades estimadas y normas de supervisión para el comercio internacional de drogas controladas para fines médicos y científicos. Muchos países, sin embargo, ya padecen una insuficiente disponibilidad de medicamentos esenciales y salir del sistema de tratados que administra su producción y comercio solo complicaría esos problemas. Además, las convenciones de 1961 y 1971 proporcionan a la JIFE la posibilidad de imponer “medidas correctivas”, es decir, de restringir o prohibir el comercio de estupefacientes fiscalizados en virtud de esos tratados si “la Junta tiene razones objetivas para creer que las finalidades de la presente Convención corren un grave peligro porque una Parte, un país o un territorio no ha cumplido las disposiciones de la presente Convención”.<sup>38</sup> Si bien la JIFE solo ha activado el procedimiento contemplado por ese artículo del tratado en algunas ocasiones –y está operativo actualmente en el caso de Afganistán–, nunca se han aplicado sanciones reales. Esto sería algo extremadamente controvertido, ya que tales medidas tendrían repercusiones humanitarias inmediatas y graves, y constituirían una violación del derecho a la salud, algo de lo que la Junta no querría ser responsable.

Dicho esto, el instrumento de la denuncia –o quizá la amenaza de recurrir a él– podría servir como desencadenante de la revisión de los tratados. Solo con



Preparativos para el cribado de cannabis destinado a producir hachís (Marruecos, julio de 2009).

Foto: Pien Metaal



iniciar una salida de los confines del régimen, un grupo de países afines podría generar una masa crítica suficiente para obligar a los Estados que defienden el orden establecido a participar en el proceso. Los Estados y las Partes del aparato de la ONU que son reacios al cambio podrían estar más abiertos a la modificación o la enmienda de los tratados si se considerara que esa concesión impediría el derrumbe del sistema de control. Según el análisis de Helfer, “retirarse de un acuerdo (o amenazar con hacerlo) puede dar más voz al Estado denunciante (...) al incrementar su influencia para remodelar el tratado (...) o estableciendo una norma o institución jurídica rival junto con otros Estados de mentalidad afín”.<sup>39</sup> En tales circunstancias, los cambios consiguientes podrían ser un coste aceptable para los países que defienden la arquitectura básica del régimen vigente, pero que no están dispuestos a correr el riesgo de que la inmutabilidad de este conduzca a su desaparición cuando los países empiecen a retirarse efectivamente.<sup>40</sup>

### De las grietas a las brechas y más allá

Una iniciativa coordinada de reforma de los tratados por parte de un grupo de países afines para permitir la regulación legal del mercado de cannabis debería valorar la viabilidad de las distintas vías jurídicas disponibles y acordar una hoja de ruta y un calendario para la puesta en práctica del mejor escenario posible. Eso podría llevar a un ambicioso plan para elaborar una nueva Convención Única que sustituyera, en última instancia, los tres tratados de control de drogas existentes. Esta sería una meta que iría mucho más allá del tema de la regulación del cannabis y que perseguiría abordar otras dificultades con

que se topa la aplicación del actual sistema de tratados, revisando la lógica en que este se basa y sus incoherencias inherentes. Otro criterio importante para abogar por un nuevo tratado es la coherencia de todo el sistema de la ONU y la plena compatibilidad con otras obligaciones en virtud de tratados de las mismas Naciones Unidas en materia de derechos humanos, entre los cuales derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la salud y los derechos de los pueblos indígenas. En este contexto, también se deberían estudiar los puntos que se solapan entre la Convención contra el Tráfico de 1988 y las otras dos convenciones de la ONU adoptadas desde entonces en torno a las cuestiones de la delincuencia organizada y la corrupción.<sup>41</sup>

Una ventaja de este enfoque es que podría abordar simultáneamente problemas relacionados con las tres convenciones de control de drogas (lo cual incluiría crear cierta flexibilidad jurídica para que los países puedan regular mercados internos de cannabis). Podría restablecer una coherencia y claridad parecidas a las que perseguía alcanzar la Convención Única con respecto a los tratados anteriores a la creación de la ONU. Añadir otros dos tratados separados –es decir, el Convenio de 1971 y la Convención de 1988–, con lógicas algo diferentes y un método de clasificación incomprensible, ha vuelto a dar lugar a confusiones.<sup>42</sup> Evidentemente, esta iniciativa exigiría una cuidadosa preparación por parte de sus artífices y prudentes maniobras políticas para encontrar las alianzas adecuadas y el suficiente apoyo político para garantizar resultados positivos sobre toda una serie de temas cruciales. También requeriría convocar una Conferencia de Plenipotenciarios como la que culminó

con el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única. Otros tratados multilaterales más recientes cuentan con mecanismos integrados de revisión y supervisión. En efecto, tratados de la ONU afines –como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000, la Convención contra la Corrupción de 2003 y el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco de 2003– exigen que se convoquen de forma periódica Conferencias de las Partes (CP) con el mandato de tomar decisiones para promover su aplicación efectiva y adoptar protocolos, anexos y enmiendas de estos convenios y convenciones. Ninguno de los tratados de control de drogas existentes cuenta con un mecanismo parecido y esta es, de por sí, otra razón para revisar el sistema de tratados de fiscalización de estupefacientes y ponerlo en consonancia con normas y prácticas establecidas de la ONU.

Modificar de forma sustancial la clasificación del cannabis (y la hoja de coca) mediante una revisión de la OMS podría ser un escenario factible. En lo que se refiere a las enmiendas, una opción alternativa que se detalla en los *Comentarios* de la Convención Única resulta especialmente interesante a la luz de la próxima UNGASS de 2016: “[L]a propia Asamblea General puede adoptar la iniciativa de modificar la Convención, tanto por sí misma al aprobar las revisiones, como si convoca una Conferencia de Plenipotenciarios para ese propósito”.<sup>43</sup> Así, la Asamblea General podría adoptar enmiendas de los tratados por mayoría simple, “a reserva siempre de que ninguna modificación, aunque fuese adoptada, sería vinculante para una Parte que no la acepte”.<sup>44</sup> El secretario general de la ONU o la Asamblea General podría empezar por designar un grupo de especialistas o un grupo de alto nivel para brindar asesoramiento sobre las diversas opciones para reformar los tratados, incluida la idea más ambiciosa de una nueva Convención Única. El cannabis, seguramente, dejaría de estar sujeto al sistema de fiscalización en el marco de esa nueva Convención Única. Otro modelo de control internacional para el cannabis se podría quizá diseñar –como han sugerido algunas voces– basándose en el Convenio de la OMS para el Tabaco.<sup>45</sup>

Otra alternativa sería dejar la decisión totalmente en manos de la formulación de políticas nacionales (o en algunos casos regionales), en cuyo caso varios países optarían seguramente por mantener una política interna de prohibición del cannabis. Es necesario superar el temor de que cualquier cambio en el actual sistema internacional de control afectaría su “integridad” y lo haría caer inevitablemente como un castillo de naipes. En este contexto, cabe recordar que, a falta de controles internacionales, varios países mantienen una estricta prohibición del alcohol a escala nacional.<sup>46</sup> Los países que prohíben el alcohol probablemente no coincidirían con los que decidieran seguir prohibiendo el cannabis. De hecho, en muchas culturas musulmanas e hindúes, las actitudes religiosas y sociales con respecto al alcohol han sido históricamente muy rígidas, mientras que han sido más negligentes frente al cannabis, una sustancia vista en muchas ocasiones como una alternativa aceptable al alcohol. Esto ayuda a explicar la tolerancia informal hacia el cannabis en algunas partes del mundo. El desmontaje del actual régimen de prohibición del cannabis que imponen los tratados de la ONU será muy probablemente un proceso gradual, no muy distinto del vivido con el fin de la prohibición del alcohol en los Estados Unidos.<sup>47</sup>

Hasta hace poco, incluso discutir la reforma de los tratados era un tabú político, informalmente aceptado como necesario para preservar el delicado consenso de Viena en el ámbito del control de drogas. Sin embargo, las grietas en el consenso se han hecho cada vez más frecuentes durante la última década y, en el caso de la coca y el cannabis, han alcanzado actualmente el punto de violación de los tratados. Además, las críticas al marco vigente de fiscalización internacional ya no solo están confinadas a conversaciones en voz baja al margen de la CND. En marzo de 2013, y por primera vez en la historia de la Comisión de Estupefacientes, cuatro países –Argentina, Uruguay, Guatemala y la República Checa– se manifestaron a favor de un debate abierto sobre la evaluación y la adaptación de las convenciones.

En 2013 también se produjo un fuerte llamamiento a favor de la flexibilidad a través de dos informes sobre *El problema de las drogas en las Américas*, publicados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) bajo el mandato que se le otorgó en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias en abril de 2012 para analizar los resultados de las políticas de drogas en el continente y explorar nuevos enfoques.<sup>48</sup> En el informe analítico, el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, concluye que el problema “debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma como éste los afecta en particular”. Así pues, enfrentar el problema “requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes y, por sobre todo, del convencimiento de que, para ser exitosos, debemos mantener la unidad en la diversidad”.<sup>49</sup> “En el plano de las convenciones de las Naciones Unidas”, añade Insulza, “las transformaciones surgirán de la posibilidad que el actual sistema de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se flexibilice y permita que las partes exploren opciones en materia de política sobre drogas, que tengan en consideración conductas y tradiciones particulares de cada una de ellas”.<sup>50</sup>

Con respecto al cannabis, el informe de Insulza concluye que “corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados. Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto”. El segundo informe, *Escenarios para el problema de drogas en las Américas*, analiza cuatro posibles escenarios de cómo se podrían desarrollar los problemas relacionados con las drogas y las respuestas normativas sobre la cuestión en el continente entre 2013 y 2025. En el escenario de ‘Caminos’ se describe el efecto dominó histórico que podría desencadenar en el continente la regulación del cannabis en los Estados Unidos y Uruguay, así como su impacto en los debates globales en los próximos años.<sup>51</sup>

Negociar un acuerdo entre las Partes para modificar el sistema de tratados de control de drogas de la ONU de forma que este acomode jurídicamente la flexibilidad nacional sobre la regulación del cannabis, como bien demuestra la historia, será sin duda complicado. La viabilidad de las distintas opciones disponibles para reformar los tratados, como se ha visto en este capítulo, se debería evaluar con más detenimiento. Y las opciones pragmáticas al alcance de los países que deseen seguir adelante con la regulación del cannabis ahora, sin esperar a un acuerdo negociado globalmente, se deben especificar más claramente.

## Argumentos jurídicos intrincados

Lógicamente, los Estados Unidos y Uruguay se muestran reacios a reconocer de forma explícita que los últimos cambios normativos en sus países representan una clara violación del derecho internacional. Uruguay, como se ha visto en el capítulo anterior, admite que existen disputas jurídicas y que puede que el sistema de tratados necesite una revisión y modernización. Al mismo tiempo, el Gobierno defiende su posición aludiendo a otras obligaciones legales que se deben cumplir –como ciertos principios de derechos humanos– y que, en caso de duda, tienen preferencia. Además, el Gobierno afirma que su decisión normativa está totalmente en consonancia con los objetivos originales que perseguían los tratados de control de drogas y que nunca han conseguido alcanzar: la protección de la salud y el bienestar de la humanidad.

Los Estados Unidos han invertido probablemente más esfuerzos que ningún otro país durante el último siglo para influir en el diseño del régimen de fiscalización global y hacer efectiva una adhesión a este casi universal. Si los Estados Unidos proclaman ahora que ya no pueden seguir las normas del régimen, corren el riesgo de socavar el instrumento jurídico que han utilizado tan a menudo para obligar a otros países a funcionar según sus propios principios y políticas de control de drogas. Las autoridades de Washington han estado intentando desarrollar un argumento jurídico –basado en el memorando de agosto de 2013 del Departamento de Justicia relativo a las prioridades de aplicación de la ley–, que sostiene que los Estados Unidos no están violando los tratados porque el cultivo, el comercio y la posesión de cannabis siguen siendo delitos penales en virtud de la legislación federal y porque las disposiciones de los tratados contemplan una flexibilidad

considerable en lo que respecta a las prácticas represivas, sobre todo cuando existen conflictos con la Constitución y el ordenamiento jurídico interno de una de las Partes. Amparándose en el principio de oportunidad, prosigue el argumento, la intervención federal para aplicar la ley en el ámbito de la regulación del cannabis en el plano estatal simplemente no tiene una alta prioridad. Y al permitir *de facto* a los estados regular el mercado de cannabis, el Gobierno federal no estaría incumpliendo las obligaciones que ha contraído en el marco de los tratados internacionales porque los sistemas adoptados por Washington y Colorado siguen estando prohibidos por la ley federal.

En términos jurídicos, esta línea de argumentación es fácilmente refutable. En referencia a los cambios en materia de cannabis a escala estatal en los Estados Unidos, la JIFE ha señalado en sus últimos informes anuales que las Partes están obligadas a “garantizar el pleno cumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas en todo su territorio”. Por lo tanto, la tesis de las prioridades de aplicación de la ley no es válida; es más bien la ley la que debe estar en línea con los tratados internacionales en todos los niveles de jurisdicción. También es muy problemática toda referencia a la flexibilidad de los tratados que se base en la premisa de que la forma en que una Parte aplica sus disposiciones está sujeta “a reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico”. Si bien ese principio era aplicable a la Convención Única de 1961 en su conjunto, la “cláusula de escape” se eliminó deliberadamente de la Convención contra el Tráfico de 1988 en cuanto a la obligación de tipificar como delitos penales el cultivo, el comercio y la posesión, salvo en el caso de que se tratara para consumo personal, sobre todo debido a la presión de los Estados Unidos durante las negociaciones. La lógica de Washington





es que deseaba *limitar* la flexibilidad que habían dejado a los países las convenciones anteriores. Y finalmente, como se ha comentado en el apartado sobre los *coffeeshops* holandeses del capítulo anterior, la Convención de 1988 restringió el uso de las facultades legales discrecionales con respecto a los delitos de cultivo y tráfico (artículo 3, párrafo 6).

A pesar de todo ello, si la interpretación de los Estados Unidos generara un cierto nivel de aceptación política y pasara a formar parte de una práctica generalizada de interpretación flexible de los tratados, se abriría un notable margen de maniobra. Otros países podrían aplicar argumentos parecidos, no solo para justificar jurídicamente la regulación del cannabis, sino también otras políticas que actualmente se cuestionan, como los centros de uso de drogas o los mercados regulados para la hoja de coca. Aceptar esta argumentación sería parecido a una enmienda *de facto* a través de una interpretación amplia que restablecería la “cláusula de escape” para toda la Convención de 1988 (incluido el artículo 3, párrafo 1 (a) y (b) sobre delitos) y, a la vez, anularía las restricciones impuestas sobre el ejercicio de las facultades discrecionales en el derecho interno de las Partes.

Los Países Bajos, por ejemplo, realizaron una reserva especial al ratificar la Convención de 1988, que eximía al país de las limitaciones sobre la discreción en materia de procesamiento que pretendía imponer el tratado. Sin embargo, incluso con esa reserva en mano, el Gobierno neerlandés ha mantenido hasta la fecha que el principio de

oportunidad bajo el que están funcionando los *coffeeshops* no se podría usar para justificar las directrices de no aplicación de la ley con respecto al cultivo de cannabis. Esa posición ha sido cuestionada en el debate nacional sobre políticas por ser una interpretación jurídica excesivamente restrictiva de la flexibilidad de los tratados vigentes. Si los Estados Unidos sostienen ahora que los tratados son lo bastante flexibles como para permitir a nivel estatal el control y la regulación con impuestos del cultivo y el comercio con fines no médicos en su territorio, los Países Bajos también podrían extender el principio de oportunidad para incluir en él el cultivo del cannabis destinado a abastecer a los *coffeeshops* mediante directrices adicionales de no enjuiciamiento.

## Conclusiones

Existen buenos motivos para poner en tela de juicio el modelo prohibicionista para la fiscalización del cannabis impuesto por los tratados. La inclusión original del cannabis en el actual marco internacional fue el resultado de procedimientos cuestionables y pruebas discutibles. Además, nunca ha tenido lugar una revisión que cumpla con las normas y las bases científicas aceptadas hoy en día. Por otro lado, la aplicación del modelo prohibicionista no ha demostrado tener ningún efecto a la hora de reducir el alcance del mercado. En lugar de ello, ha generado una importante carga para los sistemas judiciales penales, causado impactos sociales y de salud pública profundamente negativos, y creado mercados delictivos que fomentan la delincuencia organizada, la violencia y la corrupción. Por todas estas razones, varias formas de deserción blanda, incumplimiento, descriminalización y regulación *de facto* han seguido imperando en los países donde el uso tradicional está extendido, y han prosperado en todo el mundo hasta alcanzar casi todos los países o territorios donde el cannabis se ha popularizado en los últimos 50 años.

Décadas de dudas, deserciones blandas, hipocresías jurídicas y experimentos normativos han llegado ahora al punto en que la regulación *de jure* del mercado del cannabis está ganando cada vez más aceptación política, incluso aunque viole ciertos elementos obsoletos de las convenciones de la ONU. Es muy probable que las tensiones entre los países que buscan más flexibilidad y el sistema de fiscalización de drogas de la ONU y sus organismos especializados –así como los países que defienden el orden establecido– vayan en aumento. Esto parece inevitable porque la tendencia hacia la regulación del cannabis se dibuja como algo irreversible y está consiguiendo rápidamente cada vez más respaldo en las Américas, así como entre muchas autoridades locales en Europa que deben enfrentarse a las dificultades y consecuencias de aplicar los mecanismos de control actuales.

En el complejo conflicto entre las restricciones procedimentales y políticas a la reforma de los tratados y el movimiento hacia un régimen global de control de drogas modernizado y más flexible, es probable que el sistema atraviese un período de interpretaciones jurídicamente cuestionables y justificaciones dudosas –si no hipócritas– para la adopción de reformas nacionales. Y es poco probable que la situación cambie hasta que se alcance un punto de no retorno y un grupo de países afines esté



## La OMS y la clasificación del dronabinol / THC

Después de que la CND adoptara en 1991 la recomendación de la OMS de pasar el dronabinol de la Lista I a la Lista II, menos estricta, del Convenio de 1971, los estudios científicos sobre la sustancia prosiguieron y, en 2002, el Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia emprendió otra revisión crítica, tras la que concluyó: “Cabe esperar que el riesgo de abuso de dronabinol continúe siendo ínfimo mientras el cánnabis se consiga con facilidad. El Comité estimó que el riesgo de abuso de dronabinol no constituye un considerable peligro para la salud pública y la sociedad. De conformidad con los criterios establecidos para la inclusión en las listas, el Comité juzgó necesario que el dronabinol pasara a la lista IV del Convenio de 1971 sobre psicofármacos”.<sup>52</sup>

Pero en un informe posterior, el Comité notificó que “no se tomó ninguna medida ulterior”, explicando que “el procedimiento no se terminó y la recomendación del Comité no se envió a la CND en aquel momento”.<sup>53</sup> Los preparativos para una sesión especial de la CND en 2003 habían empezado a despertar cierta tensión política relacionada con el examen intermedio de los objetivos fijados en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) de 1998 sobre drogas “con miras a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008”.<sup>54</sup> A mitad de la década, estaba claro que la comunidad internacional no estaba en camino de lograr estos ambiciosos objetivos. La propuesta de trasladar el dronabinol a la lista de control más permisivo de las convenciones de la ONU añadió aún más tensiones a un entorno político ya complicado. Algunos países, especialmente los Estados Unidos, temían que presentar una propuesta de la OMS que afirmara que el principal ingrediente activo del cannabis tiene propiedades médicas valiosas y, por lo tanto, no tiene por qué someterse a una fiscalización estricta podría enviar “una señal equivocada” en un momento en que se estaba revisando la eficacia de la estrategia de control de drogas de la ONU en general, e incluso siendo cuestionada por otros organismos. Si la OMS consideraba que el principal ingrediente psicoactivo del cannabis no exigía un estricto control de la ONU, ¿por qué requerirían dicho control el cannabis o su resina? Y lo que es más: ¿si se ponía en tela de juicio el sistema de tratados con respecto a la inclusión del cannabis, la sustancia que representa el grueso del mercado de drogas ilícitas, no se socavaría la credibilidad de todo el sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU?

Así, las presiones políticas mantuvieron el tema al margen de la agenda de la CND en 2003, pero este volvió a aparecer unos años más tarde, cuando la OMS presentó a la CND una

recomendación “actualizada” para trasladar el dronabinol a la Lista III. Según la OMS: “El dronabinol presenta un bajo riesgo de uso indebido porque no existe una forma barata de sintetizarlo o aislarlo, por lo que la sustancia no es objeto fácil de grandes ganancias en el mundo del comercio ilícito. Está principalmente disponible en cápsulas oleaginosas, por lo que son menos atractivas para las personas drogodependientes. Y tampoco hay que olvidar que existe una alternativa que está disponible en abundancia y que se llama cannabis”. Tras haber revisado toda la información relevante proporcionada, la OMS concluyó que no tenía sentido aplazar la decisión o emprender otra evaluación, subrayando que sus “recomendaciones están basadas en el principio de que deberían existir pruebas para la clasificación”.<sup>55</sup>

Sin embargo, relajar los controles de los tratados sobre el principal componente activo del cannabis aún era demasiado polémico desde el punto de vista político. Por ese motivo, la recomendación de la OMS no se sometió a votación, como exige el procedimiento. En lugar de ello, la CND decidió hacer lo que la OMS había indicado que no tendría ningún sentido: aplazar la decisión y solicitar aún otra evaluación. La incapacidad de la CND para afrontar unas recomendaciones basadas en pruebas científicas que chocaban con la ideología del control de drogas de algunos de sus Estados miembros se ponía de manifiesto una vez más. Estas tensiones políticas impidieron a la OMS acceder a los recursos financieros necesarios para ejercer el mandato que le otorgan los tratados y, tras la reunión de 2006, el Comité de Expertos no pudo volver a darse cita sino seis años más tarde. Este es otro ejemplo de cómo se ha marginado a la OMS en los debates internos de la ONU.<sup>56</sup>

Cuando el Comité de Expertos consiguió organizar su próxima reunión en 2012, debatió si debería reconsiderar su recomendación sobre el dronabinol. Como el Comité no tenía constancia de nuevas pruebas que pudieran alterar la recomendación de clasificación realizada en su anterior encuentro, resolvió que “la decisión de trasladar el dronabinol y sus estereoisómeros de la Lista II a la Lista III del Convenio de 1971 siguiera siendo válida”.<sup>57</sup> No obstante, en el siguiente período de sesiones de la CND, en marzo de 2013, se usaron argumentos procedimentales para bloquear cualquier debate sobre el tema. Solicitar otra evaluación habría supuesto una burla abierta del procedimiento de clasificación y vuelto a revelar la incapacidad de la CND para abordar el conflicto subyacente entre ideología y evidencia. El descontento entre algunos países por este punto muerto derivó en la decisión de introducir el tema de los procedimientos de clasificación como un punto especial de la agenda para la sesión de la CND en 2014.

dispuesto a aceptar el desafío de reconciliar las numerosas y crecientes incoherencias y disputas jurídicas.

La cuestión que se vislumbra en la agenda normativa internacional ya no es si es necesario evaluar y modernizar el sistema de control de drogas de la ONU, sino más bien cuándo y cómo. El quid está en si se podrá encontrar un mecanismo lo bastante pronto como para abordar las crecientes tensiones y transformar de manera ordenada el sistema vigente en otro más adaptable a las preocupaciones y prioridades locales, y más compatible con las bases

científicas básicas y las normas de la ONU de hoy en día. En caso contrario, dentro de poco una masa crítica de Partes disidentes se sentirá obligada a abandonar las actuales restricciones del sistema y, recurriendo a alguna de las opciones de reserva, modificación o denuncia disponibles, utilizará o creará un mecanismo o interpretación jurídica para poner en práctica las reformas en materia de políticas de drogas que considera que serán mejores para proteger la salud y la seguridad de sus pueblos.

## Notas

## La historia del cannabis en el sistema de fiscalización internacional de drogas

- 1 IMD (2013), p. xi
- 2 Abel (1980)
- 3 El cannabis aparece descrito por primera vez en un contexto médico por el emperador chino Shen-Nung en el año 2.700 antes de la era común; según este, la planta sirve para tratar “el beri-beri, el estreñimiento, la debilidad entre las mujeres, la gota, la malaria, el reumatismo y la distracción”. Véase: Geller (2007)
- 4 Naciones Unidas (1961), artículo 4, ‘Obligaciones generales’
- 5 Bewley-Taylor y Jelsma (2012a), citando: E/CONF.34/24 (1964)
- 6 Ballotta, Bergeron y Hughes (2009)
- 7 Senate Special Committee on Illegal Drugs (2002)
- 8 Ballotta, Bergeron y Hughes (2009)
- 9 Kozma (2011)
- 10 Mills (2003), pp. 177-180. Fumar hachís es aún hoy día una práctica muy popular en Egipto y las duras leyes que lo prohíben –incluida la pena capital– prácticamente no se aplican. Véase: Cunningham y Habib (2013)
- 11 Kendell (2003)
- 12 Stefanis, Ballas y Madianou (1975)
- 13 Los capítulos y los párrafos indicados son los utilizados en *Report of the Indian Hemp Drugs Commission* (1895). Véase también: Mills (2003), p. 130. *Ganja* es un término de origen sánscrito para el cannabis, *charas* es un tipo de hachís y *bhang* es un preparado a base de hojas y flores (capullos) de la planta hembra del cannabis con un bajo contenido en THC y que se fuma o se consume como bebida.
- 14 Ballotta, Bergeron y Hughes (2009); Du Toit (1977)
- 15 Ames (1958)
- 16 Geller (2007)
- 17 Kendell (2003); Mills (2003), pp. 93-99
- 18 El precio de un esclavo en 1830 era de 250 milreis y el salario anual de un trabajador urbano cualificado rondaba los 175 milreis. Véase Frank (2004). Con el dinero que exigía la multa se podían comprar más de 110 kilos de pan.
- 19 Freyre (1932/2002), pp. 446-47; Cordeiro de Farias (1955); Hutchinson (1975); Henman (1980)
- 20 Vidal (2008); Paulraj (2013)
- 21 Röhrig Assunção (1995), p. 159
- 22 Henman (1980); Paulraj (2013)
- 23 Ames (1958); Du Toit (1975)
- 24 Livingstone (1857), p. 540; Du Toit (1975)
- 25 Monteiro (1875), p. 26 y pp. 256-58
- 26 Ames (1958)
- 27 Hutchinson (1975)
- 28 Henman (1980); Paulraj (2013)
- 29 Gilberto Freyre, uno de los sociólogos y antropólogos culturales más renombrados de Brasil, reconoció abiertamente abiertamente haber fumado cannabis, que había conocido a través de marineros de Alagoas, “sin el peligro de caer en el desenfreno”, apuntando a un uso responsable de la sustancia (Freyre, 1975).
- 30 Dória (1915)
- 31 MacRae y Assis Simões (2005)
- 32 Report of the Indian Hemp Drugs Commission (1895). Véase también: Mills (2003), pp. 118-121. Los siete volúmenes ocupan 3.281 páginas.
- 33 Ketill, Pan y Rexed (1975), pp. 181-203
- 34 Benabud (1957); Carpentier, Laniel y Griffiths (2012)
- 35 Ounnir (2006). Véase también: *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*, Tomo XVI, Año IX, Número 1, enero de 1884, pp. 35 y 42: <http://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=11000051886>
- 36 Labrousse y Romero (2001); Chouvy, (2008); Afsahi (2011)
- 37 Observación personal de uno de los autores en la aldea de Azila, cerca de Ketama, durante una misión de estudio en julio de 2009. Los campesinos nos mostraron una copia del *dahir* de 1934. El decreto de 1917 (*Reglamento para la represión del contrabando de tabaco y kif en la zona de influencia de España en Marruecos*) fue publicado en el *Boletín Oficial de la Zona de Influencia española en Marruecos*, no. 5, 10 de marzo de 1917: <http://hemerotecadigital.bne.es/issue.vm?id=0003840115>. El decreto de 1935 (*Dahir dictando medidas provisionales para prohibir el cultivo de tabaco y kif en las cabilas de nuestra Zona de Protectorado*) fue publicado en el *Boletín Oficial de la Zona de Protectorado Español en Marruecos*, no. 24, 31 de agosto de 1935, pp. 1071-73: <http://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=11000159175>
- 38 Benabud (1957), Chouvy (2005)
- 39 La mezcla consistía en dos tercios de cannabis y uno de tabaco. Véase: El Atouabi (2009)
- 40 Bouquet (1951)
- 41 Bouquet (1951)
- 42 Benabud (1957), Chouvy (2005), El Atouabi (2009)
- 43 Labrousse y Romero (2001); Chouvy (2005)
- 44 El Atouabi (2009).
- 45 *Dahir aprobando el Reglamento para la represión del contrabando de tabaco y kif en la Zona de Protectorado*, Boletín oficial de la zona de Protectorado español en Marruecos, no. 53, 31 de diciembre de 1954: <http://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=11000159036>
- 46 Marruecos se adhirió a la Convención Única de 1961 en el año 1966 y siguió a Francia en su legislación sobre drogas. La ley de 1974 penalizaba la importación, la producción, la fabricación, el transporte, la exportación y la posesión de sustancias o plantas clasificadas como estupefacientes (artículo 2), así como su uso (artículo 8). *Dahir portant loi n°1-73-282 du 28 rebia II 1394 (21 mai 1974) relatif à la répression de la toxicomanie et la prévention des toxicomanes*, Bulletin Officiel nr 3214, 5 de junio de 1974: <http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/liens/..%5C71772.htm>
- 47 Chouvy (2005)
- 48 Benabud (1957)
- 49 Chouvy y Afsahi (2014)
- 50 Chouvy y Afsahi (2014)
- 51 Le Braz (2010)

- 52 Karam (2013)
- 53 Kozma (2011)
- 54 Bruun, Pan y Rexed (1975), pp. 181-82; Mills (2003), pp. 154-56. Italia solo accedió a participar en la Conferencia después de que se aceptara su petición de que en ella se examinara el comercio de cáñamo índico y de hachís. Véase: Taylor (1969)
- 55 Mills (2003), pp. 154-56
- 56 Musto (1999), p. 51
- 57 Bruun Pan y Rexed (1975), p. 182
- 58 Musto (1972)
- 59 Bewley-Taylor y Jelsma (2011)
- 60 Chevannes (2001)
- 61 Fraser (1974)
- 62 Mills (2003), p. 160
- 63 Mills (2003), p. 167
- 64 Kendell (2003); Mills (2003), pp. 169-71
- 65 Kozma (2011)
- 66 Kendell (2003)
- 67 Mills (2003), p. 173
- 68 Bewley-Taylor (2002b), p. 32
- 69 La Convención de 1925 incorporó las disposiciones siguientes en un capítulo separado, centrado exclusivamente en el cáñamo índico (capítulo IV). El artículo 11, párrafo 1, disponía: “En adición a las disposiciones del Capítulo V [Inspección del comercio internacional] de la presente Convención, que se aplicarán al cáñamo índico y a la resina que de él se extrae, las Partes contratantes se comprometen: (a) A prohibir la exportación de la resina obtenida del cáñamo índico y de los preparados corrientes cuya base es la resina (...) con destino a los países en que se ha prohibido su uso, y, cuando la exportación esté autorizada, a exigir un certificado especial de importación expedido por el Gobierno del país importador, y que atestigüe que la importación ha sido aprobada para los fines especificados en el certificado y que la resina o los mencionados preparados no se reexportarán”. El artículo 11, párrafo 2, establecía la norma general: “Las Partes contratantes ejercerán una inspección eficaz con objeto de impedir el comercio internacional ilícito de cáñamo índico y en especial de la resina”. Véase: UNODC (2009)
- 70 Kendell (2003)
- 71 UNODC (2009); Bewley-Taylor y Jelsma (2012a)
- 72 Los Países Bajos fueron uno de los primeros en que el cannabis fue objeto de regulación jurídica. La importación y la exportación de cannabis se introdujeron en la Ley del Opio en 1928. La posesión, la fabricación y la venta se convirtieron en delitos penales en 1953. La descriminalización legal del cannabis se produjo en 1976. La descriminalización *de facto*, no obstante, se remonta a un tiempo antes. Véase: Korf (2002)
- 73 Ballotta, Bergeron y Hughes (2009)
- 74 Fraser (1974)
- 75 Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 185-87; Mills (2013), p. 44
- 76 NYT (1926). El tema recibió más atención porque, un año antes, un grupo “al parecer de mexicanos” había estado cultivando marihuana en unos parques públicos de la Ciudad de Nueva York, lo cual había causado un gran escándalo, seguido por varios artículos en diarios sensacionalistas sobre las “espantosas consecuencias de usar esta terrible y adictiva hierba”.
- 77 El estudio prosiguió, aunque de forma interrumpida, hasta bien entrada la década de 1930 porque los soldados seguían manteniendo el hábito de fumar marihuana, pero no modificó de forma significativa sus conclusiones. Los comandantes habían enfatizado indebidamente los efectos de la marihuana y la delincuencia, “obviando el hecho de que un gran porcentaje de los delincuentes son deficientes o psicópatas, cuyas características propias podrían explicar la delincuencia”. El uso de la marihuana entre los soldados se acabó prohibiendo. Véase: Siler et al. (1933). Este estudio se basó en las Investigaciones Militares de la Zona del Canal de Panamá (1916-1929), que abarcaron una serie de juntas y comisiones militares sobre el hábito de fumar marihuana entre el personal militar estadounidense destinado a la Zona.
- 78 Musto (1999), pp. 221-23. Otros estudios, no obstante, indican que antes de los intentos del FBN de dar publicidad a los males de la marihuana a mediados de la década de 1930, la droga había sido prácticamente ignorada en el ámbito nacional. Véase: Himmelstein (1983)
- 79 McWilliams (1990), pp. 66-7
- 80 Bruun, Pan and Rexed (1975) p. 139; Bewley-Taylor (2002), p. 158
- 81 Taylor (1969); Bewley-Taylor y Jelsma (2011a)
- 82 Taylor (1969), p. 297; Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 138
- 83 McAllister (2000), p. 123
- 84 NYT (1936); Bewley-Taylor (2001), p. 41
- 85 McWilliams (1990), p. 70
- 86 Gerber (2004), p. 9
- 87 Anslinger y Cooper (1937)
- 88 McWilliams (1990), pp. 67-80. La ley solo exigía la compra de un timbre fiscal por valor de un dólar a toda aquella persona que poseyera, prescribiera o comerciara con cannabis. “Pero la trampa estaba en sus 60 páginas afines de normas, que detallaban el proceso de solicitud y mantenimiento para obtener el timbre. Los médicos que deseaban prescribirlo debían entregar al FBN una extensa información, incluidos los nombres y las direcciones de los pacientes, las circunstancias de las prescripciones, etcétera. Se exigían también frecuentes informes e inspecciones del Departamento del Tesoro, y los errores eran punibles con una multa de 2.000 dólares (equivalentes a unos 25.000 dólares de hoy en día), una pena de prisión de cinco años, o ambas cosas”. Véase: Geller (2007)
- 89 McWilliams (1990), p. 75. Véase también: Musto (1999), pp. 228-229
- 90 Anslinger (1938)
- 91 Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 193
- 92 Bouquet (1951)
- 93 Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 195
- 94 McWilliams (1990), pp. 102-103
- 95 Para una buena panorámica general reciente, véase: Measham, Nutt y Hulbert (2013)
- 96 Zuardi, et al. (2012); Measham, Nutt y Hulbert (2013)
- 97 Zuardi, et al. (2012)
- 98 Measham, Nutt y Hulbert (2013); Frisher et al. (2009)
- 99 Degenhardt, Ferrari, Calabria, Hall, Norman et al. (2013)
- 100 Mills (2003), pp. 82-92

- 101 Mills (2003), pp. 91-92
- 102 Mills (2003), p. 119
- 103 Mills (2003), p. 211
- 104 Mills (2003), pp. 183-87
- 105 Mills (2003) citando: John Warnock, 'Twenty-Eight Years' Lunacy Experience in Egypt (1895-1923)', *Journal of Mental Science*, 70 (1924): 233-61
- 106 El informe anual de 1920-21 del hospital Abbasiya en El Cairo –el mayor de los dos centros de salud mental de Egipto– solo atribuía el 2,7 por ciento de ingresos al cannabis, e incluso ese modesto porcentaje representaba “no, estrictamente hablando, causas, sino afecciones asociadas con la enfermedad mental”. Véase: Kendell (2003)
- 107 Véase, por ejemplo: Murphy (1963)
- 108 Salazar Viniegra (1938) pp. 227 y 235, Campos (2012), pp. 225-26. Según Salazar, la carga ideológica que rodeaba a la marihuana era muy significativa, algo a lo que habían contribuido, con el tiempo, sus usuarios, la prensa e incluso la comunidad médica. Según sus propias palabras: “Corre como buena la versión de que la marihuana ‘enloquece’ y que los trastornos mentales suelen ser permanentes (...) Esto se afirma por quienes pretenden ser expertos en este aspecto de la toxicomanía; se afirma, igualmente, por psiquiatras y se propala desenfrenadamente por periodistas, ya sea mal informados o bien inconscientemente arrastrados por la fantasía” y “La carta sugestiva y las representaciones que arrastra la marihuana son formidables y se han venido acumulando y urdiendo a través del tiempo, la distancia y la leyenda, cada vez más rica”. Véase también: Bonnie y Whitebread (1974), pp.193-94
- 109 Walker (1996), pp. 67-71; Bonnie y Whitebread (1974), pp.193-94; Astorga (2003), p. 219, De Mauleón (2010)
- 110 Walker (1996), pp. 67-71
- 111 Pérez Montfort (1995)
- 112 Carey (2009)
- 113 Salazar Viniegra (1939)
- 114 Walker (1996), pp. 67-71
- 115 Astorga (2003), p. 209; Walker (1996), pp. 67-71
- 116 Carey (2009)
- 117 Leopoldo Salazar Viniegra “tuvo la audacia de señalar ciertos hechos que ahora se dan prácticamente por sentado en la literatura sobre políticas de drogas: que la prohibición solo dio lugar a un mercado negro cuyos resultados fueron mucho peores que el uso de drogas en sí y que la prohibición de la marihuana, en particular, llevó a la persecución y el encarcelamiento de miles de usuarios que apenas planteaban amenaza alguna para la sociedad (...) Aunque los historiadores han considerado justamente a Salazar como víctima de una política de drogas estadounidense cada vez más imperialista, no se ha subrayado lo suficiente que también fue víctima de una ideología anti-drogas propia de México y que todavía domina la opinión pública de hoy”. Véase: Campos (2012)
- 118 Murphy (1963)
- 119 IJDP (2010), pp. 261-264
- 120 New York Academy of Medicine (1944); Woodiwiss (1988), pp. 58-59
- 121 May (1948), p. 350
- 122 Bewley-Taylor (2002b), p. 47
- 123 Bewley-Taylor y Jelsma (2011a)
- 124 Mills (2013), pp. 97-98
- 125 Mills (2013), pp. 97-98
- 126 Mills (2013), p. 98, citando E/CN.7/216, Report of the Commission on Narcotic Drugs (Fifth Session)
- 127 Bewley-Taylor y Jelsma (2011a)
- 128 BJA (1992)
- 129 McAllister (2000), pp. 156-57. Véase también: Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 124-25
- 130 OMS (1952)
- 131 King (1974)
- 132 Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 124 y pp. 196-97. El folleto fue publicado originalmente como un artículo en español. *La marihuana en la América Latina; la amenaza que constituye*, Revista de la Asociación Médica Argentina, Buenos Aires, 1948.
- 133 Kalant (1968), p. 25
- 134 Goode (1970), pp. 231-32
- 135 Kaplan (1975), pp. 101-02
- 136 Bruun, Pan y Rexed (1975), pp.196-197
- 137 Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 197
- 138 E/CN.7/L.916 (1955)
- 139 E/CN.7/L.916 (1955), Bruun, Pan y Rexed (1975) pp. 198-99
- 140 E/CN.7/L.916 (1955), Mills (2013) pp. 102-03
- 141 Bruun, Pan y Rexed (1975) pp. 198-99, citando una carta de Halbach a la Oficina de Narcóticos, fechada el 27 de octubre de 1965.
- 142 Tal como apunta Mills, aunque durante los debates sobre la droga en 1957 se disponía de pruebas relativas a “usuarios habituales de cannabis que practican actividades inofensivas”, la Comisión no se refirió a ellas. Además, al presentar su resumen sobre hasta qué punto había llegado la Comisión “al iniciar la fase final de reformulación de la Convención Única”, citó la conclusión de Wolff de que “las drogas de cannabis eran peligrosas desde ‘todos los puntos de vista’”. Mills (2013), p. 107
- 143 Bewley-Taylor y Jelsma (2011)
- 144 Bewley-Taylor y Jelsma (2011), citando E/CONF.34/24 (1964), pp. 58–62; Mills (2013), p.112
- 145 Bewley-Taylor y Jelsma (2011)
- 146 Bewley-Taylor y Jelsma (2011)
- 147 Bewley-Taylor (2012) p.154
- 148 Bewley-Taylor y Jelsma (2011); Bewley-Taylor (2012) pp. 154-156
- 149 Leichman, Abigail (2012). El estudio realizado en Israel dio lugar a investigaciones sobre el uso médico del cannabis, lo cual ha generado una próspera industria del cannabis que ahora cubre a unos 10.000 pacientes. Sin embargo, los primeros cannabinoides verdaderos fueron aislados y descritos por el bioquímico escocés Alexander R. Todd en 1939 y el estadounidense Roger Adams. La exhaustiva serie de artículos que publicó durante la década de 1940 en la revista *Journal of the American Chemical Society* sirvió como la principal base de conocimientos sobre los cannabinoides durante décadas. A fines de la década de 1930 y por encargo del FBN, Adams produjo cannabidiol y cannabinol moderadamente puro a partir de cáñamo silvestre. Véase: Geller (2007)
- 150 Secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de

Estupefacientes, Sección de Fiscalización de Sustancias Sicotrópicas, Viena 2012.

358-357

- 151 OMS (1969) Ginebra, p. 21
- 152 OMS (1970) Ginebra, p. 14
- 153 E/CONF.58/7/Add.1 (1973), p. 39
- 154 Ibid., p. 81
- 155 En los últimos años, las resoluciones de la CND aluden a los “cultivos ilícitos para la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”, una mejora con respecto a los vagos “cultivos ilícitos” o el “cultivo ilícito de plantas narcógenas”. Sin embargo, el haber añadido “sustancias sicotrópicas” a esa mejor formulación supone un error terminológico, ya que el cultivo y las plantas se dejaron explícitamente fuera del Convenio de 1971. Por lo tanto, no existe tal como el “cultivo ilícito para la producción de sustancias sicotrópicas”.
- 156 OMS (2006a), pp. 2-3
- 157 Bruun, Pan y Rexed (1975), p. 201
- 158 Bewley-Taylor (2012b), p. 158
- 159 Room et al. (2008) p. 96; Ballotta, Bergeron y Hughes (2009) pp. 106-09
- 160 “Las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o además de declararlas culpables o de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social.” Véase Naciones Unidas (1961), artículo 36, párr. 1b. Se refiere al artículo 38 de la Convención Única enmendada por el Protocolo de 1972, que sigue en gran medida lo dispuesto por el artículo 20 del Convenio de 1971. Véase: Naciones Unidas (1976) (E/CN.7/588), p. 85
- 161 Blickman y Jelsma (2009)
- 162 National Commission on Marihuana (1972)
- 163 Blickman y Jelsma (2009)
- 164 De Kort (1994), pp. 417-427, citando un Memorando [Nota] del 4 de enero de 1974 en el *Nederlandse Staatscourant* (Boletín Oficial de los Países Bajos), No. 5, 8 de enero de 1974
- 165 Carter (1977)
- 166 Musto y Korsmeyer (2002), pp. 185-241
- 167 Véase, por ejemplo: Blickman (2009)
- 168 Bewley-Taylor (2012), pp. 157-190; Rosmarin y Eastwood (2012)
- 169 Blickman y Jelsma (2009)
- 170 Según el propietario de un dispensario, el 40 por ciento de los clientes padecen enfermedades graves como cáncer, SIDA, glaucoma, epilepsia y esclerosis múltiple. El resto afirma sufrir afecciones menos definidas, como ansiedad, insomnio, trastorno por déficit de atención y dolores de distinto tipo. Véase: Samuels (2008)
- 171 Algunos observadores señalaron a los Estados Unidos como instigadores del ataque. Véase: Bewley-Taylor (2012), pp. 202-05 y Blickman (2002)
- 172 Resolución 59/160 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2004)
- 173 IMD (2006) p.158
- 174 Véase, por ejemplo: Woodridge, E, Barton, S, Samuel, J, Osorio, J, Dougherty, A, y Holdcroft A, (2005) ‘Cannabis Use in HIV for Pain and Other medical Symptoms’, *Journal of Pain and Symptom Management*, Vol. 29, Issue 4, pp.

175 IMD (2006) p. 198

### La JIFE y el cannabis: de la descripción a la condena

- 1 Véase la página web de la JIFE: <http://incb.org/incb/en/about/mandate-functions.html>
- 2 Véase, por ejemplo: JIFE (1980), *Informe correspondiente a 1980*, párr. 8; y JIFE (1981), *Informe correspondiente a 1981*, párr. 10, 150, 152, 153, 155, 164 y 165
- 3 JIFE (1982), *Informe correspondiente a 1982*, párr. 130
- 4 JIFE (1983), *Informe correspondiente a 1983*, párr. 8, 10 y 130
- 5 JIFE (1983), *Informe correspondiente a 1983*, párr. 118
- 6 Véase, por ejemplo: JIFE (1989), *Informe correspondiente a 1989*, párr. 109: “La política de los Países Bajos en materia de drogas hace hincapié en la prevención del uso indebido y la rehabilitación de los toxicómanos (...) Por lo que se refiere al país en general, el uso indebido global de cannabis (...) ha permanecido estable”.
- 7 JIFE (1991), *Informe correspondiente a 1991*, párr. 171
- 8 JIFE (1984), *Informe correspondiente a 1984*, párr. 10 y 11
- 9 JIFE (1992), *Informe correspondiente a 1992*, párr. 12-23
- 10 En referencia al artículo 3 del tratado, el párrafo 15 (b) apunta: “Salvo que esa medida obre en contra de sus principios constitucionales y los conceptos básicos de sus ordenamientos jurídicos, únicamente la Convención de 1988 exige expresamente a las Partes que tipifiquen como delitos penales conforme a derecho la posesión, la adquisición o el cultivo de drogas fiscalizadas con la finalidad del consumo personal para fines no médicos”. Véase: JIFE (1992), *Informe correspondiente a 1992*
- 11 Tal como se comenta en el texto principal de la publicación, según las disposiciones del artículo 49 de la Convención Única, el plazo máximo de 25 años establecido para las reservas transitorias, incluidas las relativas a la supresión del uso no médico del cannabis, era el 12 de diciembre de 1989. Por lo tanto, en su Informe anual correspondiente a 1989, la Junta indica que, en lo que respecta a suprimir el uso de cannabis con fines no médicos oficialmente autorizado, “[s]e ha alcanzado el objetivo de la Convención (...) con la posible excepción de Bangladesh”: Véase: JIFE (1989), *Informe correspondiente a 1989*, párr. 48
- 12 JIFE (1992), *Informe correspondiente a 1992*, párr. 22
- 13 En efecto, en 1993 la Junta aludía a la política de cannabis en los Países Bajos en los términos siguientes: “El diálogo entre el Gobierno de los Países Bajos y la Junta ha dado lugar a un animado debate entre la ciudadanía y a nivel gubernamental en ese país. La Junta confía en que el Gobierno de los Países Bajos adopte las medidas necesarias para limitar el cultivo de cannabis y la proliferación de los denominados ‘cafés’”. Véase: JIFE (1993), *Informe correspondiente a 1993*, párr. 285
- 14 JIFE (1994), *Report of the International Narcotics Control Board for 1994*, párr. 213
- 15 JIFE (1994), *Informe correspondiente a 1994*, Suplemento, párr. 39 y 40
- 16 JIFE (1994), *Informe correspondiente a 1994*, Suplemento, párr. 41
- 17 JIFE (1997), *Informe correspondiente a 1996*, párr. 209
- 18 JIFE (1997), *Informe correspondiente a 1996*, párr. 321, 359

- y 360
- 19 ADLRF (1996), citado en Bewley-Taylor (2012b), pp. 237-8
- 20 JIFE (1998), *Informe correspondiente a 1997*, párr. 15-29. Bajo el subtítulo ‘Modificación del entorno que promueve el uso de drogas’, la Junta se mostraba crítica con la representación del cannabis en los medios, la promoción positiva de los productos de cáñamo, las campañas políticas basadas en la legalización o el uso médico del cannabis en los Estados Unidos y las prácticas tolerantes de aplicación de la ley. Véase también: JIFE (1997), *Informe correspondiente a 1996*, capítulo temático, párr. 28
- 21 JIFE (1999), *Informe correspondiente a 1998*, párr. 35
- 22 JIFE (1999), *Informe correspondiente a 1998*, párr. 105
- 23 JIFE (1999), *Informe correspondiente a 1998*, párr. 106
- 24 Parece que el término ‘la década de la UNGASS’ (*UNGASS decade*) fue oficialmente usado por primera vez en el documento E/CN.7/2008/CRP.17 (2008; en inglés, ya que la traducción oficial en español recurre a una paráfrasis: “aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas”). Desde entonces, se ha utilizado para referirse de forma más general al período 1998-2009, ya que la revisión de los objetivos de la UNGASS de 1998 no tuvo lugar hasta 2009. Véase: Bewley-Taylor, (2012b), p. 2
- 25 JIFE (2000), *Informe correspondiente a 1999*. La Junta también expresó su preocupación por la oferta de semillas de cannabis, las “tiendas de cáñamo” e internet. Véase: párr. 424, 455, 456 y 474
- 26 JIFE (2001), *Report for 2000*, párr. 503 y 524
- 27 JIFE (2002a), *Informe correspondiente a 2001*, párr. 214
- 28 JIFE (2002a), *Informe correspondiente a 2001*, párr. 225
- 29 JIFE (2003), *Informe correspondiente a 2002*, párr. 302
- 30 Véase JIFE (2003), *Informe correspondiente a 2002*, párr. 499. Aquí, la Junta señala que el anuncio sobre la reclasificación del cannabis “ha generado confusión y equívocos generalizados”.
- 31 Travis (2003) y Ainsworth (2003)
- 32 Para consultar el informe completo de la Comisión Especial, véase: HASC (2003)
- 33 Blickman (2002)
- 34 JIFE (2002b)
- 35 Bewley-Taylor (2012b), pp. 200-206
- 36 Bewley-Taylor (2012b), pp. 200-206
- 37 JIFE (2002a), *Informe correspondiente a 2001*, para. 226
- 38 JIFE (2002a), *Informe correspondiente a 2001*, para. 227 y 228
- 39 JIFE (2002b)
- 40 JIFE (2002a), *Informe correspondiente a 2001*, p. 37. Para un análisis más detallado, véase: Bewley-Taylor (2012b), pp. 206-211
- 41 Véase, por ejemplo: JIFE (2004), *Informe correspondiente a 2003*, párr. 141; JIFE (2005), *Informe correspondiente a 2004*, párr. 166; y JIFE (2006), *Informe correspondiente a 2005*, párr. 80
- 42 Véase: Bewley-Taylor (2012), p. 248
- 43 JIFE (2009), *Informe correspondiente a 2008*, párr. 432
- 44 JIFE (2004), *Informe correspondiente a 2003*, párr. 329
- 45 JIFE (2005), *Informe correspondiente a 2004*, párr. 216-220
- 46 JIFE (2009), *Informe correspondiente a 2008*, párr. 182. Véase también: IDPC (2009), pp. 8-10
- 47 Para el caso de Canadá, por ejemplo, véase: JIFE (2005), *Informe correspondiente a 2004*, párr. 301, y JIFE (2006), *Informe correspondiente a 2005*, párr. 377; y para el de Jamaica, véase: JIFE (2005), *Informe correspondiente a 2004*, párr. 277
- 48 JIFE (2007), *Informe correspondiente a 2006*, párr. 584
- 49 JIFE (2009), *Informe correspondiente a 2008*, Prefacio. Véase también: IDPC (2009), pp. 8-10.
- 50 JIFE (2009), *Informe correspondiente a 2008*, para. 34
- 51 JIFE (2009), *Informe correspondiente a 2008*, Recomendación 21
- 52 E/2009/28 (2009)
- 53 Véase: JIFE (2010), *Informe correspondiente a 2009*, párr. 74 y Recomendación 29; y JIFE (2011), *Informe correspondiente a 2010*, Temas especiales, ‘Utilización de las semillas de cannabis con fines ilícitos’, (párr. 249-258) y Recomendación 27
- 54 Véase, por ejemplo: JIFE (2012a), *Informe correspondiente a 2011*, párr. 93, si bien el entrecomillado aparece solo en la versión en inglés. Para un ejemplo del entrecomillado en español, véase: JIFE (2010), *Informe correspondiente a 2009*, párr. 400, o JIFE (2013), *Informe correspondiente a 2012*, párr. 221
- 55 JIFE (2010), *Informe correspondiente a 2009*, párr. 400
- 56 Véase, por ejemplo: JIFE (2012a), *Informe correspondiente a 2011*, párr. 429
- 57 JIFE (2013), *Informe correspondiente a 2012*, párr. 221
- 58 México, Argentina, Brasil y Colombia
- 59 IDPC (2010), pp. 7-8.
- 60 Para el análisis completo, véase: IDPC (2010), pp. 7-10
- 61 JIFE (2011), *Informe correspondiente a 2010*, párr. 709 y 395
- 62 IDPC (2011), pp. 10-11
- 63 IDPC (2011), p. 11
- 64 JIFE (2011), *Informe correspondiente a 2010*, párr. 394
- 65 En efecto: “La idea de que muchos de los votantes en el estado de California sean conscientes de la existencia del sistema de control de drogas de la ONU parece bastante inverosímil”. Véase: IDPC (2011), p. 10
- 66 JIFE (2011), *Informe correspondiente a 2009*, párr. 277-285 y 400
- 67 JIFE (2012a), *Informe correspondiente a 2011*, para 281. Véase también: IDPC (2012), pp. 9-10
- 68 JIFE (2012a), *Informe correspondiente a 2012*, párr. 288
- 69 JIFE (2013), *Informe correspondiente a 2012*, párr. 81 y 451, y Recomendación 5
- 70 Como ha señalado el IDPC, la Junta se adentra en terrenos más pantanosos cuando intenta vincular el incremento diario del “uso indebido” del cannabis con “la disminución de la percepción de los riesgos vinculados al uso de cannabis” en el “contexto de las campañas encaminadas a promover la legalización del cannabis utilizado ‘con fines medicinales’, así como la despenalización del consumo de cannabis con fines extramedicinales” (párr. 507). Véase: IDPC (2013), p. 9 (versión en inglés). En los comentarios de la Junta sobre los cambios normativos en Uruguay se dan también algunas incongruencias curiosas (en la versión en inglés, que no se encuentran en la versión en español). Así, en el párrafo 258, el Informe anual correspondiente a

2012 sostiene que, de ponerse en práctica, la ley sobre el cannabis “será incompatible” con las disposiciones de los tratados. Más adelante, sin embargo, el Informe apunta que, en caso de aprobarse, “la ley *podría infringir* los tratados de fiscalización” (la cursiva es nuestra y refleja solo la redacción en inglés) (párr. 513). Puede que esto no sea más que un despiste editorial, pero también podría apuntar a una diferencia de puntos de vista entre los autores del Informe.

71 JIFE (2013), *Informe correspondiente a 2012*, párr. 258

72 IDPC (2013), p. 3

73 Jelsma (2013)

## Reformas del cannabis: el alcance y los límites de la flexibilidad de los tratados

1 Bewley-Taylor y Jelsma (2012)

2 Boister (2001), p. 22

3 El mandato de supervisión de la JIFE en el marco de la Convención de 1988 es muy restringido, principalmente limitado a su régimen de control de precursores.

4 Naciones Unidas (1961), artículo 48, relativo a Controversias:

1. Si surge entre dos o más Partes una controversia acerca de la interpretación o de la aplicación de la presente Convención, dichas Partes se consultarán con el fin de resolver la controversia por vía de negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, recurso a órganos regionales, procedimiento judicial u otros recursos pacíficos que ellos elijan.

2. Cualquiera controversia de esta índole que no haya sido resuelta en la forma indicada en el inciso 1 será sometida a la Corte Internacional de Justicia.

5 Naciones Unidas (1969), artículo 31 (1)

6 Dorn y Jameson (2000)

7 Para ejemplos de Camboya, Pakistán y Egipto, véase: *World Wide Weed*, a Global Post in-depth series, 27 de febrero de 2013: <http://www.globalpost.com/series/world-wide-weed-marijuana-legalization-global>

8 E/CN.7/590 (1998) p. 70

9 Boister (2001), p. 81

10 Naciones Unidas (1973), p. 123

11 Boister (2001), p. 125

12 Las interpretaciones jurídicas internas no siempre tienen en cuenta la flexibilidad con respecto al cultivo. Véase, por ejemplo, el caso *Gonzales v. Raich*, sobre el que falló el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en 2005. Aunque complicado por el hecho de que estaba relacionado con el cultivo de marihuana para uso médico, el Tribunal Supremo determinó que la Agencia de Control de Drogas (DEA) había actuado conforme a la ley al confiscar y destruir seis plantas. Véase: Thoumi (de próxima publicación)

13 E/CN.7/590 (1998), pp. 72-80

14 Véase: ‘*Panorama de las leyes de drogas y tendencias legislativas en Argentina*’, Reformas a las leyes de drogas en América Latina, TNI (página web), <http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/argentina>

15 Aunque muchos tratados están sujetos a los principios constitucionales de sus Estados partes, las normas básicas del derecho internacional disponen que una Parte “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Véase: Naciones Unidas (1969), artículo 27

16 Boister (2001), p. 125, pie de página 228

17 Oregón, California, Colorado, Ohio, Maine, Minnesota, Mississippi, Nueva York, Nebraska, Connecticut, Louisiana, Massachusetts, Nueva Jersey, Nevada, Vermont, Wisconsin y Virginia Occidental. Véase: Room et al. (2008), pp. 85-86

18 Pacula, Chriqui y King (2004)

19 Australia Meridional, el Territorio de la Capital Australiana, el Territorio del Norte y Australia Occidental.

20 Solo unos pocos países europeos (Suecia, Letonia y Chipre) ejercen la opción de imponer penas de cárcel por la tenencia de pequeñas cantidades. Para una visión general de políticas en distintas regiones, véase: Blickman y Jelsma (2009); Room et al.(2008); y Rosmarin y Eastwood (2012)

21 Van het Loo, Van Beusekom y Kahan (2002); Domoslawski (2011)

22 JIFE (2005), *Informe correspondiente a 2004*

23 Domoslawski (2011)

24 OEDT (sin fecha), *Legal Topic Overviews*

25 JIFE (2010), *Informe correspondiente a 2009*

26 Naciones Unidas (1973), p. 123, y p. 114

27 Boister (2010), p.125

28 Noy v State (2003)

29 Barriuso (2011)

30 Para una historia más detallada del contexto jurídico de los clubes de cannabis, véase Barriuso (2011).

31 Barriuso (2011)

32 Barriuso (2012a). El procedimiento se suspendió debido a las elecciones regionales, pero se reanudó en septiembre de 2012. Para el caso de Cataluña, véase: Subirana (2013) y Comisión de Políticas de Drogas y Sostenibilidad (2013).

33 Comisión de Políticas de Drogas y Sostenibilidad (2013)

34 Barriuso (2012b)

35 CLEAR (2013). Para una lista de los clubes sociales de cannabis ya establecidos, que están aguardando el cambio legislativo que les permitiría empezar a funcionar, véase: <http://ukcsc.co.uk/official-club-list/>

36 Véase, por ejemplo: Le Devin (2013) y AFP (2013)

37 Barriuso (2012c)

38 DPA (2012)

39 Karam (2013)

40 Niesink y Rigter (2013)

41 JIFE (2004), *Informe correspondiente a 2003*, p. 41. Además, aunque se podría entender que algunas cláusulas del artículo 2, párrafo 5, de la Convención Única limitan el uso de la marihuana medicinal solo a fines científicos, el hecho de que se incluyan las expresiones “que juzguen necesarias” y “a su juicio” confirma que las Partes tienen el derecho a permitir el uso de la marihuana con fines médicos.

42 JIFE (2003), *Informe correspondiente a 2002*, p. 23

43 Bewley-Taylor (2010), p. 5

44 JIFE (2009), *Informe correspondiente a 2008*, p. 73

45 Naciones Unidas (1961). El párrafo 3 del artículo 23, que se centra en los organismos nacionales para la fiscalización del opio y al que se refiere el artículo 28, sobre el control del cannabis, dispone que “Las funciones administrativas (...) serán desempeñadas por un solo organismo público si la Constitución de la Parte interesada lo permite”.

46 Ballotta, Bergeron y Hughes (2009), p. 112. Además de más de 20 estados en los Estados Unidos, existen regulaciones para el uso medicinal del cannabis en los Países Bajos, Canadá, España, Alemania, Austria, Israel, Finlandia, Italia y la República Checa.

47 IDPC (2008), p. 11

48 JIFE (1998), *Informe correspondiente a 1997*, p. 6

49 Blickman (2002); Bewley-Taylor (2012b), pp. 200-206

50 Grund y Brecksema (2013)

51 Naciones Unidas (1988). El artículo 3, párrafo 6, establece que las Partes “se esforzarán por asegurarse de que cualesquiera facultades legales discrecionales, conforme a su derecho interno, relativas al enjuiciamiento de personas por los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se ejerzan para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión, respecto de esos delitos teniendo debidamente en cuenta la necesidad de ejercer un efecto disuasivo en lo referente a la comisión de esos delitos”.

52 “El Gobierno del Reino de los Países Bajos acepta las disposiciones del artículo 3, párrafos 6, 7 y 8, en la medida en que las obligaciones impuestas por tales disposiciones estén de acuerdo con la legislación penal neerlandesa y la política neerlandesa en materia de asuntos penales.” La reserva de los Países Bajos se puede consultar en: United Nations Treaty Collection, Chapter VI: Narcotic Drugs And Psychotropic Substances, (19) United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-19&chapter=6&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en)

53 Naciones Unidas (1961), artículo 4, ‘Obligaciones generales’

54 Y. Buruma, catedrático de Derecho penal y Criminología y designado recientemente como miembro del Tribunal Supremo de los Países Bajos, elaboró esta interpretación como integrante de una comisión sobre políticas de drogas para el partido socialdemócrata holandés, el PvdA. En su opinión, una interpretación tan amplia, que apele al propósito general del tratado, no es inusual en el derecho internacional, citando un ejemplo de Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Para una traducción no oficial en inglés, véase: <http://www.drugtext.org/Law-and-treaties/european-integration-and-harmonization.html>

55 Véase, por ejemplo: Naciones Unidas (1973), p. 121

56 Naciones Unidas (1973), pp. 302–304. Los *Comentarios* explican que un Gobierno puede llegar “a la conclusión de que la única manera de impedir que se produzca una desviación importante hacia el tráfico ilícito consiste en prohibir el cultivo de la planta” y que “la decisión de si existen o no las condiciones del artículo 22 para la prohibición se deja al juicio de la Parte de que se trate, pero no totalmente a su discreción”. A continuación, puntualiza: “Un gobierno que durante muchos años no haya podido, pese a sus esfuerzos, impedir la desviación en gran escala del cultivo de estupefacientes, difícilmente puede sostener la opinión de que la prohibición de ese cultivo no sería ‘la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito’”.

57 UNODC (2009), p. 61

58 Para más información sobre los resultados y las propuestas de estas iniciativas legislativas populares, véase Ballotpedia: <http://ballotpedia.org>

59 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

60 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

61 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

62 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

63 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

64 Miles (2013); Tulchin y O’Neil (2013)

65 Para una buena panorámica de los motivos por los que se han aprobado o han fracasado iniciativas de voto popular, véase: Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013).

66 Swift (2013)

67 Richey (2013)

68 Cole (2013)

69 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

70 Richey (2013)

71 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

72 UNIS/NAR/1153 (2012)

73 JIFE (2013), *Informe correspondiente a 2012*, Recomendación 5, p. 124

74 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

75 Gray (2013)

76 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

77 Crick, Haase y Bewley-Taylor (2013)

78 Gray (2013)

79 MRE (2014)

80 Haberkorn (2013)

81 Conde (2013)

82 Ruchansky (2012)

83 JIFE (2012b)

84 Jelsma (2013)

85 MRE (2014)

86 E/CN.7/2008/L.16 (2008)

87 Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay (2013)

### Opciones para la reforma de los tratados

1 OMS (1952), p. 11

2 OMS (1965), p. 12

3 Danenberg et al. (2013)

4 Comisión de Estupefacientes, *Estudio de todos los aspectos relacionados con la utilización de semillas de cannabis con fines ilícitos*, Resolución 52/5 de la CND, marzo de 2009

5 OMS (2012), p. 16

6 Danenberg et al. (2013)

7 E/CN.7/2014/10 (2014), p. 20

8 Naciones Unidas (1973), p. 98. Los *Comentarios* también subrayan: “En ningún caso puede la Comisión decidir que se amplíe la fiscalización a una sustancia si la Organización Mundial de la Salud no lo ha recomendado”. Y añaden: “Se sugiere que la Comisión acepte en principio las conclusiones farmacológicas y químicas [es decir, con respecto a la ‘convertibilidad’] de la Organización Mundial de la Salud. Cuando no acepte la recomendación de ésta última, debe orientarse por otras consideraciones, como las de carácter administrativo o social”.

9 Para más detalles, véase E/CN.7/2014/10 (2014), Anexo I, Procedimiento para modificar el alcance de la fiscalización de sustancias con arreglo a la Convención de 1961 y al Convenio de 1971 .

10 Danenberg et al. (2013)

11 Según la Constitución de 2009: “El Estado protege a la



- coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 384. La Constitución entró en vigor el 7 de febrero de 2009, después de que más del 61 por ciento de los votantes aprobara su redacción en un referendo celebrado el 25 de enero de 2009. Véase: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>
- 12 Jelsma, M. (2011)
  - 13 IDPC (2011b)
  - 14 Helfer (2006), p. 379
  - 15 Los juicios y castigos desproporcionadamente duros se justificaban en el *Manual de inquisidores* de 1578 con el argumento de que “el propósito principal y de por sí del castigo no es la corrección y el bien de la persona castigada, sino el bien público, para infundir terror a los otros y disuadirlos de los males que cometerían”. Véase: Jelsma (2011)
  - 16 Blickman (2013)
  - 17 TNI/WOLA (2013)
  - 18 Así se arguye, por ejemplo, en Room (2012b).
  - 19 Ciertos errores en la traducción inglesa de la reserva boliviana han generado confusión, y aunque ya se han corregido algunos, siguen existiendo pequeñas pero importantes diferencias de puntuación entre la versión original en español y su traducción al inglés. El texto original dispone: “El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso de la hoja de coca en su estado natural; para fines culturales y medicinales; como su uso en infusión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en la extensión [sic] necesaria para estos propósitos lícitos. Al mismo tiempo el Estado Plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas”.
  - 20 Naciones Unidas (1973), p. 519
  - 21 Naciones Unidas (1969), artículo 19
  - 22 Para una discusión general sobre la interpretación de los tratados, véase: ASIL y IJA (2006).
  - 23 C.N.194.2009.TREATIES-2 (2009)
  - 24 Todos los países del G8 (los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, la Federación Rusa, Japón y Canadá) y Suecia, Dinamarca, Singapur, Eslovaquia, Estonia, Bulgaria, Letonia, Malasia, México y Ucrania. Véase: Jelsma (2011).
  - 25 E/2011/58 (2011)
  - 26 Ibid.
  - 27 Naciones Unidas (1961), artículo 48, párr. 2.
  - 28 La Fundación Beckley publicó en 2012 un informe, editado por Robin Room, en que se detallan las enmiendas necesarias para activar la opción de mercados regulados legalmente para todas las drogas. Véase: Room (2012a)
  - 29 Naciones Unidas (1969), artículo 41
  - 30 Abduca y Metaal (2013)
  - 31 Aust (2007), p. 274
  - 32 Klabbers (2006), p. 1086
  - 33 Klabbers (2006), p. 1088
  - 34 Naciones Unidas (1969). El artículo 48 estipula que un “Estado podrá alegar un error en un tratado como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado si el error se refiere a un hecho o a una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de la celebración del tratado y constituyera una base esencial de su consentimiento en obligarse por el tratado”. El artículo 62 prevé que un “cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes” puede alegarse como causa para retirarse de un tratado si “la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado; y ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado”.
  - 35 Leinwand (1971), pp. 413-441
  - 36 Room et al. (2008)
  - 37 Bewley-Taylor (2002a)
  - 38 Naciones Unidas (1961), artículo 14
  - 39 Helfer (2005), p. 1588
  - 40 Bewley-Taylor (2012a)
  - 41 La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Véase <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/index.html>
  - 42 Bewley-Taylor (2012b), pp. 283-290
  - 43 Naciones Unidas (1973), p. 505
  - 44 Naciones Unidas (1973), p. 505
  - 45 Véase, por ejemplo: *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate*, op. cit.
  - 46 Nueve países mantienen actualmente una política de prohibición del alcohol en sus territorios (Afganistán, Arabia Saudí, Bangladesh, Brunéi, Irán, Kuwait, Libia, Sudán y Yemen) y en el mundo coexisten muchos modelos distintos de regulación, que van desde los controles estatales más restrictivos a los mercados libres casi sin restricciones. Véase: [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_with\\_alcohol\\_prohibition](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_with_alcohol_prohibition)
  - 47 La prohibición del alcohol no finalizó inmediatamente cuando se ratificó la Enmienda XXI en diciembre de 1933. La enmienda dejó la decisión en manos de los estados y no fue hasta 1966 que Mississippi se convirtió en el último estado en revocar la prohibición. Incluso después, se mantuvieron muchas restricciones en algunos estados y condados. Kansas, por ejemplo, no permitió la venta de licor “por copa” o “por unidad” (en establecimientos) hasta 1987. Y varios condados siguen siendo “secos” hoy en día, en el sentido de que en ellos está prohibida la venta de alcohol. Véase, por ejemplo: [http://en.wikipedia.org/wiki/Prohibition\\_in\\_the\\_United\\_States#Post-repeal](http://en.wikipedia.org/wiki/Prohibition_in_the_United_States#Post-repeal)
  - 48 Para un resumen, una panorámica del contexto y un análisis de los dos informes de la OEA, véase: Youngers (2013).
  - 49 OAS (2013a), p. 110
  - 50 OAS (2013a), p. 110
  - 51 OAS (2013b)
  - 52 OMS (2003), p. 12
  - 53 OMS (2006a), p. 3 y OMS (2006b), p. 1
  - 54 A/RES/S-20/2 (1998)
  - 55 OMS (2007)
  - 56 Bewley-Taylor (2012b), pp. 211-213
  - 57 E/CN.7/2013/1 (2013), p. 7

## Bibliografía

### Libros, informes, revistas especializadas y otras publicaciones

- Abel, E.L. (1980). *Marihuana: the First Twelve Thousand Years*, Nueva York: Plenum Press: <http://www.druglibrary.org/Schaffer/hemp/history/first12000/abel.htm>
- Abduca, R. y Metaal, P. (2013). 'Hacia un mercado legal para la coca: el caso del coqueo argentino', *Serie reforma legislativa en materia de drogas del TNI*, No. 23: <http://www.undrugcontrol.info/es/publicaciones/item/4845-hacia-un-mercado-legal-para-la-coca-el-caso-del-coqueo-argentino>
- ADLRF (1996). *Drug Lore: The Questioning of Our Current Drug Law: A Report based on the transcripts of the Parliamentarians*, Inquiry and on papers presented to the 7th International Conference on the Reduction of Drug Related Harm, Hobart, Tasmania, 4-6 de marzo de 1996, Australian Drug Law Reform Foundation [http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/dlore/dlore\\_ch4.htm](http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/dlore/dlore_ch4.htm)
- Afsahi, K. (2011). 'Cannabis Cultivation Practices in the Moroccan Rif', en: Potter, G., Decorte, T. y Bouchard, M. (eds.), *World Wide Weed: Global Trends in Cannabis Cultivation and Its Control*, Farnham: Ashgate Publishing
- Ames, F. (1958). 'A Clinical and Metabolic Study of Acute Intoxication with Cannabis Sativa and Its Role in the Model Psychoses', *The British Journal of Psychiatry*, 104: 972-999
- ASIL e IJA (2006). American Society of International Law and the International Judicial Academy, 'General Principles of Internal Law - Treaty Interpretation', *International Judicial Monitor*. 1 (4): [http://www.judicialmonitor.org/archive\\_0906/generalprinciples.html](http://www.judicialmonitor.org/archive_0906/generalprinciples.html)
- Astorga, L. (2003). *Drogas sin fronteras*, México: Editorial Grijalbo
- Aust, A. (2007). *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press
- Ballotta, D., Bergeron H. y Hughes B. (2009). 'Cannabis Control in Europe', en: Rödner Sznitman, S., Olsson, B. y Room, R. (eds.), *A Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences*, EMCDDA Monographs 8, Vol. I, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_53377\\_EN\\_emcdda-cannabis-mon-vol1-ch7-web.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_53377_EN_emcdda-cannabis-mon-vol1-ch7-web.pdf)
- Barriuso Alonso, M. (2011). 'Los Clubes Sociales de Cannabis en España: Una alternativa normalizadora en marcha', *Serie reforma legislativa en materia de drogas del TNI*, No. 9, enero de 2011: <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr9s.pdf>
- Benabud, A. (1957). 'Psycho-pathological aspects of the cannabis situation in Morocco: Statistical data for 1956', *Bulletin on Narcotics*, Nr. 4: [http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1957-01-01\\_4\\_page002.html#s000](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1957-01-01_4_page002.html#s000)
- Bewley-Taylor, D. (2002a). 'Hábitos de un hegémoma: Estados Unidos y el futuro del régimen global de prohibición de las drogas', en: *Superando el impasse - Drogas: polarización y parálisis en la ONU*. Documentos de debate Drogas y Conflicto, TNI, julio de 2002: <http://www.tni.org/es/briefing/superando-el-impasse>
- Bewley-Taylor, D. (2002b). *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, Londres/Nueva York: Continuum
- Bewley-Taylor, D. (2010). *The Need for Increased Transparency: The Country Correspondence of the International Narcotics Control Board*, documento informativo del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas
- Bewley-Taylor, D. (2012a). 'Hacia una revisión de las convenciones de drogas de la ONU - La lógica y los dilemas de los grupos afines', *Serie reforma legislativa en materia de drogas del TNI*, No. 19, marzo de 2012: <http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr19s.pdf>
- Bewley-Taylor, D. (2012b). *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge/Nueva York: Cambridge University Press
- Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2011). 'Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica', *Serie reforma legislativa en materia de drogas del TNI*, No. 12, marzo de 2011: <http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr12s.pdf>
- Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012). 'Locs límites de la flexibilidad - Las convenciones de control de drogas de la ONU', *Serie reforma legislativa en materia de drogas del TNI*, No. 18, marzo de 2012: <http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr18s.pdf>
- BJA (1992). 'Conversation with Hans Halbach', *British Journal of Addiction*, 87, 851-55
- Blickman, T. (2002). 'Ataque a la política europea para el cannabis', *Informe TNI*, abril de 2002: <http://www.undrugcontrol.info/es/temas/cannabis/item/2408-ataque-a-la-politica-europea-para-el-cannabis>
- Blickman, T. (2009). 'Lucha contra los flujos de capitales no regulados e ilícitos: Blanqueo de capitales, evasión fiscal y regulación financiera', *Documento de Debate Crimen y Globalización*, No. 3, diciembre de 2009: <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/crime3s.pdf>
- Blickman, T. y Jelsma, M. (2009). *La reforma de las políticas de drogas: Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos*. Amsterdam: Transnational Institute y Nueva Sociedad: <http://www.tni.org/es/paper/la-reforma-de-las-politicas-de-drogas>
- Boister, N. (2001). *Penal Aspects of the UN Drug Conventions*, Londres: Kluwer Law International
- Bonnie, R.J. y Whitebread, C.H. (1974). *The Marijuana Conviction: A History of Marijuana Prohibition in the United States*, University Press of Virginia
- Bouquet, J. (1951). 'Cannabis', *United Nations Bulletin on Narcotics*, No. 3 (1): [http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1951-01-01\\_1\\_page005.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1951-01-01_1_page005.html)
- Bruun, K., Pan, L. y Rexed, I. (1975). *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol*, Chicago/Londres: The University of Chicago Press: <http://www.drugtext.org/The-Gentlemen-s-Club/13-cannabis-international-diffusion-of-national-policy.html>
- Campos, I. (2012). *Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*, Chapel Hill (NC): University of North Carolina Press
- Carey, E. (2009). "Selling is more of a habit than using": Narcotraficante Lola la Chata and Her Threat to Civilization, 1930-1960', *Journal of Women's History*, volumen 21, número 2, verano, pp. 62-89
- Carpentier, C., Laniel, L. y Paul Griffiths, P. (2012). *Cannabis production and markets in Europe*, EMCDDA Insights, Lisboa, junio de 2012, pp. 50-53; [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_166248\\_EN\\_web\\_INSIGHTS\\_CANNABIS.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_166248_EN_web_INSIGHTS_CANNABIS.pdf)
- Carter, J. (1977). *Drug Abuse Message to the Congress*, 2 de agosto de 1977: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7908>
- Chevannes, B. (2001). 'Crime and Drug-Related Issues in Jamaica', *Souls*, 3 (4): <http://www.columbia.edu/cu/ccbh/souls/vol3no4/vol3num4art4.pdf>
- Chouvy, P.A. (2005). 'Morocco said to produce nearly half of the world's hashish supply', *Jane's Intelligence Review*, noviembre de 2005, Vol. 17 n° 11, pp. 32-35: <http://geopium.org/276/morocco-said-to-produce-nearly-half-of-the-worlds-hashish-supply>
- Chouvy, P.A. (2008). 'Production de cannabis et de haschich au Maroc: contexte et enjeux', *L'Espace Politique*, no. 4 (01-2008)
- Chouvy, P.A. y Afsahi, K. (2014). 'Hashish revival in Morocco', *International Journal of Drug Policy*, febrero de 2014 (en imprenta)
- CLEAR (2013). *How To Regulate Cannabis In Britain: The CLEAR Plan Version 2.0.*, Cannabis Law Reform (CLEAR), 20 de octubre de 2013: <http://www.clear-uk.org/how-to-regulate->

- cannabis-in-britain-the-clear-plan-version-2-0
- Cole, J.M. (2013). *Guidance Regarding Marijuana Enforcement*, Memorandum for all United States Attorneys, 29 de agosto de 2013: <http://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>
- Conde, R. (2013). *Informe en mayoría*, Montevideo: Senado de Uruguay, 10 de diciembre de 2013: [http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/informe\\_en\\_mayoria\\_uruguay\\_debate\\_sobre\\_cannabis\\_en\\_el\\_senado.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/informe_en_mayoria_uruguay_debate_sobre_cannabis_en_el_senado.pdf)
- Cordeiro de Farias, R. (1955). 'Use of Maconha (Cannabis sativa L.) in Brazil', *Bulletin on Narcotics*, 7 (2): 5-19
- Crick, E., Haase, H.J. y Bewley-Taylor, D. (2013). 'Legally regulated cannabis markets in the US: Implications and possibilities', *Global Drug Policy Observatory Policy Report*, Nr. 1, Swansea University
- Danenberg, E., Sorge, L.A., Wieniawski, W., Elliott, S., Amato, L. y Scholten, W.K. (2013). 'Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions', *Drug and Alcohol Dependence*, 131 (3): 175-181: <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032>
- De Kort, M. (1994). 'The Dutch Cannabis Debate, 1968-1976', *The Journal of Drug Issues*, 24(3): 417-427
- Degenhardt, L., Ferrari, A.J., Calabria, B., Hall, W.D., Norman, R.E., et al. (2013). 'The Global Epidemiology and Contribution of Cannabis Use and Dependence to the Global Burden of Disease: Results from the GBD 2010 Study', *PLoS ONE* 8(10)
- Domoslawski, A. (2011). *Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalizing Drug Use*, Open Society Foundations
- Dorn, N. y Jamieson, A. (2000). *Room for Manoeuvre: Overview of Comparative Legal Research into National Drug Laws of France, Italy, Spain, the Netherlands and Sweden and their Relation to Three International Drug Convention*, Londres: DrugScope.
- Dória, R. (1915). *Os fumadores de maconha: efeitos e males do vicio*, informe presentado en el II Congreso Científico Panamericano, Washington DC, 29 de diciembre de: <https://archive.org/stream/proceedingsseco01swigooog#page/n172/mode/1up>
- Du Toit, B.M. (1975). 'Dagga: The History and Ethnographic Setting of Cannabis Sativa in Southern Africa', en: Rubin, V. (ed.), *Cannabis and Culture*, The Hague: Mouton de Gruyter, pp. 81-116
- Du Toit, B.M. (1977). 'Historical and Cultural Factors Influencing Cannabis Use among Indians in South Africa', *Journal of Psychedelic Drugs*. 9(3): 235-246
- OEDT (sin fecha), *Legal Topic Overviews: Possession of Cannabis for Personal Use*, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT): <http://www.emcdda.europa.eu/legal-topic-overviews/cannabis-possession-for-personal-use>
- Frank, Z.L. (2004). *Dutra's World: Wealth and Family in Nineteenth-century Rio de Janeiro*, Albuquerque: University of New Mexico Press
- Fraser, H. A. (1974). 'The Law and Cannabis in the West Indies', *Social and Economic Studies*, 23 (3): 361-385
- Freyre, G. (1933/2002). *Casa grande & senzala*, Rio de Janeiro: Record
- Freyre, G. (1975). *Tempo morto e outros tempos: trechos de um diário de adolescência e primeira mocidade, 1915-1930*. Rio de Janeiro: José Olympio
- Frisher, M., et al. (2009). 'Assessing the impact of cannabis use on trends in diagnosed schizophrenia in the United Kingdom from 1996 to 2005', *Schizophrenia Research*, 113 (2-3): 123-8
- Geller, T. (2007). 'Cannabinoids: A Secret History', *Chemical Heritage Magazine*, 25 (2)
- Gerber R.J. (2004). *Legalizing Marijuana: Drug Policy Reform and Prohibition Politics*, Westport, CT: Greenwood Press
- Goode, E. (1970). *The Marijuana Smokers*, Nueva York: Basic Books: <http://www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/>
- chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html
- Grund, J.P. y Breeksema, J. (2013). *Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*, Nueva York: Open Society Foundations: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Coffee%20Shops%20and%20Compromise-final.pdf>
- HASC (2003). *Memorandum submitted by the Home Office*, Home Affairs Select Committee, House of Commons, 20 de marzo de 2003: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmhaff/uc559/uc55902.htm>
- Helfer, L.R. (2005). 'Exiting Treaties', *Virginia Law Review*, 91 (7): 1588
- Helfer, L.R. (2006). 'Not fully committed? Reservations, risk and treaty design', *Yale Journal of International Law*, 31(367): 367-382: [http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol\\_31/Helfer.pdf](http://www.yale.edu/yjil/PDFs/vol_31/Helfer.pdf)
- Henman, A. (1980). 'War on Drugs is War on People', *The Ecologist*, 10 (8/9): <http://exacteditions.theecologist.org/browse/307/308/5340/1/1>
- Himmelstein, J. L. 1983. *The Strange Career of Marihuana: Politics and Ideology of Drug Control in America*, Westport, CT: Greenwood Press
- Hutchinson, H. W. (1975). *Patterns of Marihuana Use in Brazil*. en: Rubin, V. (ed.), *Cannabis and Culture*. La Haya: Mouton de Gruyter
- IDPC (2008). 'The International Narcotics Control Board: Current Tensions and Options for Reform', Briefing Paper Number 7, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC)
- IDPC (2009), *Respuesta del IDPC al Informe anual de 2008 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, junio de 2009
- IDPC (2010), *Response to the 2009 Annual Report of the International Narcotics Control Board*, Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, mayo de 2010
- IDPC (2011a), *Respuesta al Informe anual 2010 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, julio de 2011
- IDPC (2011b), *La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Única sobre Estupefacientes*, Nota para la incidencia política del IDPC, julio de 2011
- IDPC (2012), *Respuesta al Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011*, Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, julio de 2012
- IDPC (2013), *Respuesta del IDPC al Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012, Resumen ejecutivo*, Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, agosto de 2013
- IJDP (2010). 'Cannabis policy: Time to move beyond the psychosis debate' (Editorial), *International Journal of Drug Policy*, 21, 261-264
- Jelsma, M. (2011). 'El retiro de la prohibición de la masticación de la coca: Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Única de 1961', *Serie reforma legislativa en materia de drogas del TNI*, No. 11, marzo de 2011: <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr11s.pdf>
- Kalant, O.J. (1968). *An Interim Guide to the Cannabis (Marihuana) Literature*, Toronto: Addiction Research Foundation
- Kaplan, J. (1975). *Marijuana, the New Prohibition*, Nueva York: Crowell: <http://www.drugtext.org/Marijuana-The-New-Prohibition/iv-marijuana-and-aggression.html>
- Kendell, R. (2003). 'Cannabis Condemned: the Proscription of Indian Hemp', *Addiction*, 98(2): 143-151
- King, R. (1974). *The drug hang-up: America's fifty-year folly*, Springfield: Charles C. Thomas: <http://www.drugtext.org/The-Drug-Hang-Up/eleven-smearing-mary-jane.html>
- Klabbers, J. (2006). *Treaties, Amendment and Revision*, en: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, pp. 1084-

- 1089, diciembre de 2006: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1483>
- Korf, D.J. (2002). 'Dutch Coffee Shops and Trends in Cannabis Use', *Addictive Behaviors*, 27: 851-866
- Kozma, L. (2011). 'Cannabis Prohibition in Egypt, 1880-1939: From Local Ban to League of Nations Diplomacy', *Middle Eastern Studies*, 47 (3): 443-460
- Labrousse, A. y Romero, L. (2001). *Rapport sur la situation du cannabis dans le Rif marocain (Juin-août 2001)*, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)
- Leinwand, M. (1971). 'The International Law of Treaties and United States legalization of marijuana', *Columbia Journal of Transnational Law*. 10: 413-441
- Livingstone, D. (1857). *Missionary Travels and Researches in South Africa*. Londres, 1857: <http://www.gutenberg.org/files/1039/1039-h/1039-h.htm>
- May, H.L. (1948). 'Narcotic Drug Control: Development of International Action and the Establishment of Supervision Under the United Nations'. *International Conciliation*, 441: 301-380
- MacRae, E. y Assis Simões, J. (2005). *Prohibitionist drug policies and the subculture of cannabis use in two Brazilian middle class urban settings*: [http://www.neip.info/downloads/t\\_edw6.pdf](http://www.neip.info/downloads/t_edw6.pdf)
- McAllister, W. B. (2000). *Drug diplomacy in the twentieth century: An international history*. Londres/Nueva York: Routledge
- McWilliams, J. C. (1990). *The Protectors: Harry J. Anslinger and the Federal Bureau of Narcotics, 1930-1962*, Newark: University of Delaware Press
- Mills, J.H. (2003). *Cannabis Britannica: Empire, Trade, and Prohibition*. Oxford University Press.
- Mills, J.H. (2013). *Cannabis Nation: Control and Consumption in Britain, 1928-2008*, Oxford University Press
- Monteiro, J.J. (1875). *Angola and the River Congo*. Londres: Macmillan: <https://archive.org/stream/angolarivercongo02mont>
- MRE (2014). *Presentación del subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Luis Porto, ante la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, Ministerio de Relaciones Exteriores (Uruguay), Viena, 13 de febrero de 2014
- Murphy, H.B.M. (1963). 'The Cannabis Habit', *Bulletin of Narcotics*: [http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1963-01-01\\_1\\_page004.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1963-01-01_1_page004.html)
- Musto, D.F. (1972). The History of the Marijuana Tax Act of 1937. *Archives of General Psychiatry*. Volume 26
- Musto, D.F. (1999). *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, New York: Oxford University Press (tercera edición): <http://www.drugtext.org/Table/The-American-Disease>
- Musto, D.F. y Korsmeyer, P. (2002). *The Quest for Drug Control: Politics and Federal Policy in a Period of Increasing Substance Abuse, 1963-1981*, New Haven/Londres: Yale University Press
- National Commission on Marijuana (1972). 'Chapter V: Marijuana and Social Policy', *Report of the National Commission on Marijuana and Drug Abuse: Marijuana: A Signal of Misunderstanding*, encargado por el presidente Richard M. Nixon, marzo de 1972: <http://www.iowamedicalmarijuana.org/documents/nc1ch5.aspx>
- New York Academy of Medicine (1944), *The Marijuana Problem in the City of New York*, Mayor's Committee on Marijuana, City of New York (informe La Guardia): <http://drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report/>
- Niesink, R. y Rigter, S. (2013). *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2012-2013)*, Utrecht: Trimbos Instituut: <http://www.trimbos.nl/webwinkel/productoverzicht-webwinkel/alcohol-en-drugs/af/af1221-thc-concentraties-2012-2013>
- Noy v State (2003). Court of Appeals of Alaska, No. A-8327, 29 Aug. 29, 2003 (2003 WL 22026345)
- Ounnir, A. (2006), *Rapport sur l'usage de drogues et le droit au Maroc*, Projet ALCS/OSF de playdoyer pour les droits humains des personnes usager des drogues
- Pacula, R.L., Chriqui, J.F. y King, J. (2004). 'Marijuana Decriminalization: What Does it Mean in the United States?', *NBER Working Paper Series*.
- Paulraj, K. (2013). 'Marijuana Use in Latin America and the Caribbean', *Panoramas*, Center for Latin American Studies (CLAS), University of Pittsburgh: <http://www.panoramas.pitt.edu/content/marijuana-latin-america-and-caribbean-part-i-iii>
- Report of the Indian Hemp Drugs Commission (1895)*, Gobierno de India, Departamento de Comercio y Finanzas, Calcuta, marzo de 1895: <http://www.drugtext.org/Indian-Hemp-Commission-Report/chapter-xiv.html>
- Röhrig Assunção, M. (1995). 'Popular Culture and Regional Society in 19<sup>th</sup> Century Maranhão (Brazil)', en: Bugge, H. and Pau Rubiés, J. (eds). *Shifting Cultures: Interaction and Discourse in the Expansion of Europe*, Münster: LIT Verlag
- Rolles, S. y Murkin G. (2013). *How to Regulate Cannabis: A Practical Guide*, Transform Drug Policy Foundation: <http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/How-to-Regulate-Cannabis-Guide.pdf>
- Room, R. (ed.) (2012a). *Roadmaps to Reforming the UN Drug Conventions*, Beckley Foundation: <http://www.beckleyfoundation.org/wp-content/uploads/2013/09/ROADMAPS-TO-REFORM.pdf>
- Room, R. (2012b). 'Reform by Subtraction: The Path of Denunciation of International Drug Treaties and Reaccession with Reservations', *International Journal of Drug Policy*, 23 (5): 401-406
- Room, R., Hall, W., Reuter, P., Fischer, B., Lenton, S. y Feilding, A. (2008). *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate*, Global Cannabis Commission report, The Beckley Foundation
- Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2012). *A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies in Practice Across the Globe*. Londres: Release
- Rubim de Pinho, A. (1979). 'Social and Medical Aspects of the Use of Cannabis in Brazil', en: Browman, D.L. y Schwarz, R.A. (eds.). *Spirits, Shamans, and Stars: Perspectives from South America*. La Haya: Mouton Publishers
- Salazar Viniegra, L. (1938). 'El mito de la marihuana', *Criminalia*, diciembre de 1938: [http://drogasmexico.org/textos/LSV\\_CRIMINALIA\\_DIC\\_1938.pdf](http://drogasmexico.org/textos/LSV_CRIMINALIA_DIC_1938.pdf)
- Salazar Viniegra, L. (1939). 'Estado actual de los estudios sobre la marihuana', *Gaceta Médica de México*, 18 de octubre de 1939: <http://www.drogasmexico.org/index.php?nota=10130>
- Senate Special Committee on Illegal Drugs (2002). *Cannabis: Our Position for a Canadian Public Policy*: <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/ille/rep/summary-e.pdf>
- Siler et al. (1933). 'Marihuana Smoking in Panama', *The Military Surgeon*, 73: 269-280
- Stefanis, C. Ballas, C. y Madianou, D. (1975). 'Sociocultural and Epidemiological Aspects of Hashish Use in Greece', en: Rubin, V. (ed), *Cannabis and Culture*, The Hague: Mouton: <http://www.drugtext.org/Cannabis-and-Culture/sociocultural-and-epidemiological-aspects-of-hashish-use-in-greece.html>
- Taylor, A.H. (1969). 'American Cooperation with the League on the Far Eastern Problem and Illicit Traffic', en: Taylor, A.H., *American Diplomacy and the Narcotics Traffic: 1900-1939*. Durham, NC: Duke University Press: <http://www.drugtext.org/American-Diplomacy-and-the-narcotics-traffic/chapter-10-american-cooperation-with-the-league-on-the-far-eastern-problem-and-illicit-traffic.html>
- Thoumi, F. (de próxima publicación). 'Marijuana in the United States and the International Drug Control Regime: Why What is Promoted Abroad is Not Applied at Home', *Crime, Law and Social Change*
- Tulchin B. y O'Neil C. (2013). *New California Statewide Poll Finds Strong Support for Legalizing, Regulating and Taxing Marijuana in California*, Tulchin Research: <https://www.aclunc.org/sites/default/files/TulchinResearch.pdf>

- Van het Loo, M., Van Beusekom, I., y Kahan, J.P. (2002). 'Decriminalization of Drug Use in Portugal: The Development of a Policy', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, volumen 582, Cross-National Drug Policy
- Vidal, S. (2008). *Da diamba à maconha: usos e abusos da Cannabis sativa e da sua proibição no Brasil*, Koinonia [http://www.koinonia.org.br/bdv/detalhes.asp?cod\\_artigo=304](http://www.koinonia.org.br/bdv/detalhes.asp?cod_artigo=304)
- Walker III, W. O. (1996). 'Control across the border', en: Walker III, W.O. (ed), *Drugs in the Western Hemisphere: an odyssey of cultures in conflict*, Rowman & Littlefield
- Woodiwiss, M. (1988). *Crime Crusades and Corruption: Prohibitions in the United State, 1900-1987*, Londres: Pinter
- Youngers, C. (2013). *Inicio del debate: Los informes de la OEA sobre la política de drogas del hemisferio*, Nota para la incidencia política del IDPC, julio de 2013: <http://idpc.net/es/publications/2013/07/inicio-del-debate-los-informes-de-la-oea-sobre-la-politica-de-drogas-del-hemisferio>
- Zuardi, A.W. et al. (2012). 'A critical review of the antipsychotic effects of cannabidiol: 30 years of a translational investigation', *Current Pharmaceutical Design*, 18(32): 5131-40
- Documentos de organizaciones internacionales (ONU, JIFE, OMS, OEA, etc.)**
- A/RES/S-20/2 (1998), *Declaración política*, Vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, 10 de junio de 1998
- Ainsworth, B. (2003). *Letter to Herbert Schaepe*. 22 de marzo de 2003: [http://www.drugscope.org.uk/news\\_item.asp?a=1&intID=981](http://www.drugscope.org.uk/news_item.asp?a=1&intID=981)
- Anslinger, H.J. (1938). *Enforcement of the Narcotic Drug Laws in the USA*, declaración ante el Comité Consultivo sobre el Opio de la Sociedad de las Naciones, 14 de mayo de 1938
- C.N.194.2009.TREATIES-2 (2009), (Depositary Notification), Proposal of Amendments by Bolivia to Article 49, Paragraphs 1 (c) and 2 (e), Naciones Unidas, 12 de marzo de 2009: <http://treaties.un.org/doc/publication/CN/2009/CN.194.2009-Eng.pdf>
- CND (2009). *Estudio de todos los aspectos relacionados con la utilización de semillas de cannabis con fines ilícitos*, Resolución 52/5 de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2009; disponible en el Informe sobre el 52º período de sesiones (Viena, 11-20 de marzo de 2009) al que se puede acceder desde: <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/cnd-documents-index.html>
- E/2009/28 (2009). *Declaración política y Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, Documentos Oficiales, Consejo Económico y Social, 2009, Suplemento No. 8
- E/2011/58 (2011). *Proposal of amendments by the Plurinational State of Bolivia to article 49, paragraphs 1 (c) and 2 (e)*, Note by the Secretary-General, Annex: Note verbale dated 28 January 2011 from the Permanent Mission of Italy to the United Nations addressed to the Secretary-General
- E/CN.7/L.916 (1955). *The Problem of Cannabis*, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión de Estupefacientes, 10º período de sesiones, abril de 1955, transmitiendo: WHO/APD/56, Organización Mundial de la Salud, *The Physical and Mental Effects of Cannabis*, preparado a petición de la Organización Mundial de la Salud por el Dr P.O. Wolff, exjefe de la Unidad de Drogas Adictivas, 17 de marzo de 1955: <http://www.drugtext.org/The-Problem-of-Cannabis/contents.html>
- E/CN.7/2008/L.16 (2008). *Ensuring the proper integration of the United Nations human rights system with international drug control policy*, Uruguay: borrador de resolución, Comisión de Estupefacientes, 7 de marzo de 2008
- E/CN.7/2008/CRP.17 (2008). *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas*, Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Comisión de Estupefacientes, 51º período de sesiones, Viena, 10 al 14 de marzo de 2008
- E/CN.7/2013/1 (2013), *Programa provisional y anotaciones*, Comisión de Estupefacientes, 56º período de sesiones, 11 a 15 de marzo de 2013: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V12/581/06/PDF/V1258106.pdf>
- E/CN.7/2014/10 (2014), *Dificultades y futura labor en lo que respecta al examen de sustancias con miras a la posible formulación de recomendaciones para su inclusión en las listas*, Comisión de Estupefacientes, 18 de diciembre de 2013
- E/CONF.34/24 (1964), *Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención Única sobre Estupefacientes, Nueva York, 24 de enero a 25 de marzo de 1961*. Documentos oficiales, Volumen I: Actas resumidas de las sesiones plenarias, Nueva York: Naciones Unidas
- E/CONF.58/7/Add.1 (1973), *Conferencia de las Naciones Unidas para la adopción de un Protocolo sobre sustancias sicotrópicas, Viena, 11 enero - 19 febrero 1971*. Documentos Oficiales, Volumen II: Actas resumidas de las sesiones plenarias, Minutas de las sesiones de la Mesa y del Comité de Medidas de Fiscalización, Nueva York, Naciones Unidas
- IMD (2006). *Informe Mundial sobre las Drogas 2006*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
- IMD (2013). *World Drug Report 2013*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
- Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay (2013), 56º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Prosecretario de la Presidencia del Uruguay, 11 de marzo de 2013
- JIFE (1980). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1980*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1981). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1981*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1982). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1982*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1983). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1983*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1984). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1984*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1989). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1989*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1990). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1990*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1992). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1992*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1994). *Report of the International Narcotics Control Board for 1994*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1997). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1996*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1998). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1997*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (1999). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1998*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas
- JIFE (2000). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización*

de Estupefacientes correspondiente a 1999, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2001). *Report of the International Narcotics Control Board for 2000*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2002a). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2001*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2002b). *Statement by Professor Hamid Ghodse*, presidente de la Junta Internacional de Estupefacientes en el 45º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Viena, 11 al 15 de marzo de 2002.

JIFE (2003). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2002*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2004). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2003*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2005). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2004*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2006). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2005*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2007). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2006*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2009). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2008*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2010). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2009*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2011). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2010*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2012a). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

JIFE (2012b). *Statement by the President of the International Narcotics Control Board*, Debate temático del 66º período de sesiones de la Asamblea General sobre las drogas y la delincuencia como amenaza al desarrollo con motivo del Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, 26 de junio de 2012, Nueva York: [http://www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2012/2012\\_June\\_Statement\\_INCB\\_President\\_eng\\_26062012.pdf](http://www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2012/2012_June_Statement_INCB_President_eng_26062012.pdf)

JIFE (2013). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Nueva York: Naciones Unidas

Naciones Unidas (1961). *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes - Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, Nueva York: Naciones Unidas: [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)

Naciones Unidas (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, Nueva York: Naciones Unidas: [http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf)

Naciones Unidas (1973). *Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, Nueva York: Naciones Unidas

Naciones Unidas (1976). *Comentarios al Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, (E/CN.7/588), Nueva York: Naciones Unidas

Naciones Unidas (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, Nueva York: Naciones Unidas

Naciones Unidas (1998). *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988, Hecha en Viena el 20 de diciembre*

de 1988, (E/CN.7/590), Nueva York: Naciones Unidas

Naciones Unidas (2005) Resolución 59/160 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Fiscalización del cultivo y el tráfico de cannabis, 20 de diciembre de 2004: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/59/160&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/160&Lang=S)

OEA (2013a). *El problema de las drogas en las Américas*, OEA documentos oficiales, OEA/Ser.D/XXV.4, Organización de los Estados Americanos

OEA (2013b). *Escenarios para el problema de drogas en las Américas, 2013-2025*, por el Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias - 2012, OEA documentos oficiales, ISBN 978-0-8270-5989-4

OMS (1952). *Expert Committee on Drugs Liable to Produce Addiction, Third Report*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, Technical Report Series 57: [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_57.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_57.pdf)

OMS (1965). *Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, 14º informe*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, Serie de Informes Técnicos 312: [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_312\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_312_spa.pdf)

OMS (1969). *Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, 16º informe*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud: [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_407\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_407_spa.pdf)

OMS (1970). *Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, 17º informe*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud: [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_437\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_437_spa.pdf)

OMS (2003). *Comité de Expertos /CONF.58/7/Add.1 (1973 de la OMS en Farmacodependencia, 33º informe*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, Serie de Informes Técnicos 915: [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_915\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_915_spa.pdf)

OMS (2006a). *Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, 34º informe*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, Serie de Informes Técnicos 942: [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_942\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_942_spa.pdf)

OMS (2006b). *Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia, Assessment of dronabinol and its stereoisomers*, Thirty-fourth meeting of the Expert Committee on Drug Dependence: [http://www.who.int/medicines/areas/quality\\_safety/4.2DronabinolCritReview.pdf?ua=1](http://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/4.2DronabinolCritReview.pdf?ua=1)

OMS (2007). *Recommendations to the Commission on Narcotic Drugs*, declaración de la OMS ante la CND, pronunciada por W. Scholten, Viena

OMS (2012). *Expert Committee on Drug Dependence, Thirty-Fifth Report*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Technical Report Series 973: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77747/1/WHO\\_trsr\\_973\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77747/1/WHO_trsr_973_eng.pdf?ua=1)

Secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Sección de Fiscalización de Sustancias Sicotrópicas, *Training material - Control of psychotropic substances*, Viena 2012

UNODC (2009). *A century of international drug control*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, pp. 54-55: [http://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)

UNIS/NAR/1153 (2012). *INCB President voices concern about the outcome of recent referenda about non-medical use of cannabis in the United States in a number of states*. Servicio de Información de las Naciones Unidas, 15 de noviembre de 2012: [http://www.incb.org/documents/Press\\_Releases/press\\_release\\_151112.pdf](http://www.incb.org/documents/Press_Releases/press_release_151112.pdf)

## Artículos de prensa y blogs

AFP (2013). *France cannabis campaigner convicted, fined*, The Global Post, 18 de abril de 2013: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/afp/130418/france-cannabis-campaigner-convicted-fined>

- Anslinger, H.J y Cooper, C.R. (1937). 'Marijuana, Assassin of Youth', *The American Magazine*, julio de 1937: <http://www.redhousebooks.com/galleries/assassin.htm>
- Barriuso Alonso, M. (2012a). *El cannabis llega al parlamento: El debate sobre la regulación de los clubes sociales de cannabis en el País Vasco*, weblog del TNI, 26 de junio de 2012: <http://druglawreform.info/es/weblog/item/3590-el-cannabis-llega-al-parlamento>
- Barriuso Alonso, M. (2012b). *Entre la autogestión y la mercantilización: los Clubes Sociales de Cannabis en la encrucijada*, weblog del TNI, 9 de agosto de 2012: <http://druglawreform.info/es/weblog/item/3716-entre-la-autogestion-y-la-mercantilizacion>
- Barriuso Alonso, M. (2012c). *Portugal avanza hacia la regulación integral del cannabis*, weblog del TNI, 25 de octubre de 2012: <http://druglawreform.info/es/weblog/item/3997-portugal-avanza-hacia-la-regulacion-integral-del-cannabis>
- Blickman, T. (2013). *Objeciones a la reserva de Bolivia para permitir la masticación de la hoja de coca en las convenciones de la ONU*, weblog del TNI, 4 de enero de 2013: <http://www.undrugcontrol.info/es/weblog/item/4254-objeciones-a-la-reserva-de-bolivia-para-permitir-la-masticacion-de-la-coca-en-las-convenciones-de-la-onu>
- Campos, I. (2011). *In Search of Real Reform: Lessons From Mexico's Long History of Drug Prohibition*, NACLA Report on the Americas, mayo/junio de 2011
- Cunningham, E. y Habib, H. (2013). *Hookash, Hash and the Muslim Brotherhood*, The Global Post, 27 de febrero de 2013: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/middle-east/egypt/130221/hookahs-hash-muslim-brotherhood-Egypt-political-risk-conflict-zones>
- De Mauleón, H. (2010). *El año en que la droga se legalizó*, Milenio, 9 de octubre de 2010
- DPA (2012). *Leftists suggest legal cannabis clubs*, The Local, 25 de enero de 2012: <http://www.thelocal.de/politics/20120125-40315.html>
- El Atouabi, M. (2009). *Quand le kif était légal...* Le Temps, 11-17 de julio de 2009
- Gray, E. (2013). *New Laws Chart Course for Marijuana Legalization*, Time Magazine, 19 de octubre de 2013: <http://nation.time.com/2013/10/19/new-laws-chart-course-for-marijuana-legalization/>
- Haberkorn, L. (2013). *Regulate Pot? Uruguay's been there, with whisky*, The Associated Press, 1 de septiembre de 2013: <http://bigstory.ap.org/article/regulate-pot-uruguays-been-there-whisky>
- Jelsma, M. (2011). *Los guardianes de los tratados en apuros - El carácter inquisidor de la respuesta de la JIFE a Bolivia*, weblog del TNI, 11 de julio de 2011: <http://www.undrugcontrol.info/es/weblog/item/2637-los-guardianes-de-los-tratados-en-apuros>
- Jelsma, M. (2013). *La JIFE contra Uruguay: el arte de la diplomacia*, weblog del TNI, 17 de diciembre de 2013: <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/5215-la-jife-contra-uruguay-el-arte-de-la-diplomacia>
- Karam S. (2013). *The green shoots of recovery? Morocco considers the legalisation of marijuana cultivation*, The Independent, 29 de julio de 2013: <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/the-green-shoots-of-recovery-morocco-considers-the-legalisation-of-marijuana-cultivation-8737155.html>
- Klein Leichman, A. (2012). *The Israeli Pharmacologist Who Kick-Started Marijuana Research*, Israel21c, 14 de mayo de 2012: <http://israel21c.org/people/the-israeli-pharmacologist-who-kick-started-marijuana-research/>
- Le Braz, E. (2010). *Raid sur le kif... et sur les paysans*, Courrier International, 2 de septiembre de 2010
- Le Devin, W. (2013). *Les Cannabis Social Clubs forcent la loi*, Libération, 16 de febrero de 2013: [http://www.liberation.fr/societe/2013/02/15/les-cannabis-social-clubs-forcent-la-loi\\_882204](http://www.liberation.fr/societe/2013/02/15/les-cannabis-social-clubs-forcent-la-loi_882204)
- NYT (1926). *Marijuana Smoking Is Reported Safe*, The New York Times, 21 de noviembre de 1926: <http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F00E14FE3C5D13738DDDA80A94D9415B868EF1D3>
- NYT (1936). *U.S. Remains Aloof On Narcotics Pact*, The New York Times, 27 de junio de 1936: <http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F00A1FFB3A5B1B7B93C5AB178DD85F428385F9>
- Measham, F., Nutt, D. y Hulbert, J. (2013). *"Think cannabis is harmless?" No. Does anyone?*, Drugscience, 4 de octubre de 2013; blog en: <http://drugscience.org.uk/blog/2013/10/24/think-cannabis-harmless-no-does-anyone-what-about-propagating-drug-hysteria-harmless>
- Miles, K. (2013). *California is poised to legalize Marijuana in 2016*. The Huffington Post, 17 de octubre de 2013: [http://www.huffingtonpost.com/2013/10/17/marijuana-legalization-california-2014-2016\\_n\\_4110003.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/10/17/marijuana-legalization-california-2014-2016_n_4110003.html)
- Pérez Montfort, R. (1995). *Cuando la cocaína no tenía cola*, Nexos, octubre de 1995: <http://www.nexos.com.mx/?cat=2954>
- Richey, W. (2013). *Legal marijuana: US defends decision not to challenge two states' laws*, Christian Science Monitor, 10 de septiembre de 2013: <http://www.csmonitor.com/USA/Justice/2013/0910/Legal-marijuana-US-defends-decision-not-to-challenge-two-states-laws>
- Ruchansky, E. (2012). *"Impacto enorme" - Sabini, del Frente Amplio*, Página 12, 21 de junio de 2012
- Samuels, D. (2008). *Dr. Kush: How Medical Marijuana Is Transforming The Pot Industry*, The New Yorker, 28 de julio de 2008: [http://www.newyorker.com/reporting/2008/07/28/080728fa\\_fact\\_samuels](http://www.newyorker.com/reporting/2008/07/28/080728fa_fact_samuels)
- Subirana, J. (2013). *Cataluña quiere regular los clubes de cannabis*, El Diario, 24 de septiembre de 2013: [http://www.eldiario.es/catalunya/Cataluna-quiere-regular-clubes-cannabis\\_0\\_178833010.html](http://www.eldiario.es/catalunya/Cataluna-quiere-regular-clubes-cannabis_0_178833010.html)
- Comisión de Políticas de Drogas y Sostenibilidad (2013). *El presente continuo de los clubes de cannabis en Cataluña*, weblog del TNI, 30 de marzo de 2013: <http://druglawreform.info/en/weblog/item/4572-el-presente-continuo-de-los-clubes-de-cannabis-en-catalunya>
- Swift, A. (2013). *For First Time, Americans Favor Legalizing Marijuana*, Gallup, 22 de octubre de 2013: <http://www.gallup.com/poll/165539/first-time-americans-favor-legalizing-marijuana.aspx>
- TNI/WOLA (2010). *El Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU sobrepasa mandato e interfiere con la soberanía de países*, comunicado de prensa, 24 de febrero de 2010: <http://www.undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/406-junta-internacional-de-fiscalizacion-de-estupefacientes-sobrepasa-mandato>
- TNI/WOLA (2013). *Bolivia obtiene una merecida victoria respecto a la hoja de coca - Ofrece un ejemplo positivo para modernizar las convenciones de la ONU sobre drogas*, comunicado de prensa, 11 de enero de 2013: <http://www.undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/4271-bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la- hoja-de-coca>
- Travis, A. (2003). *High Stakes*, The Guardian, 16 de abril de 2013: <http://society.guardian.co.uk/societyguardian/story/0,7843,937205,00.html>
- Walker, J. (2013). *Did Alcohol Prohibition Fully End Today? Homebrewing Finally Legal in all 50 States*, 1 de julio de 2013: <http://justsaynow.firedoglake.com/2013/07/01/did-alcohol-prohibition-fully-end-today-homebrewing-finally-legal-in-all-50-states>

La planta del cannabis se ha utilizado con fines espirituales, medicinales y recreativos desde los albores de la civilización. En este informe, el Transnational Institute y el Observatorio Global de Políticas de Drogas repasan minuciosamente la historia del control internacional y cómo el cannabis terminó incluido en el actual sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU. El cannabis fue condenado por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes como una sustancia con “propiedades particularmente peligrosas” y prácticamente sin valor terapéutico alguno. Desde entonces, cada vez más países vienen mostrando su incomodidad con las restricciones del régimen de tratados recurriendo a la deserción blanda, extendiendo su flexibilidad jurídica hasta límites en ocasiones cuestionables.

La realidad política de hoy día, con mercados regulados de cannabis en Uruguay, Washington y Colorado, está en conflicto con las convenciones de la ONU y pone sobre la mesa el debate en torno a las opciones de reforma del régimen mundial de control de drogas. Ahora que las grietas en el consenso de Viena han llegado al extremo de violación de los tratados, este debate ya no es una mera fantasía reformista. Las opciones fáciles, sin embargo, no existen; todas conllevan dificultades procedimentales y obstáculos políticos. El escenario más probable para avanzar en la cuestión parece hallarse en una iniciativa coordinada de un grupo de países afines que decidan evaluar posibles vías y acordar una hoja de ruta para el futuro.

Existen buenas razones para cuestionar el modelo de prohibición que imponen los tratados al control del cannabis. La inclusión original del cannabis en el marco actual no solamente es el resultado de procedimientos dudosos, sino que ha aumentado enormemente el conocimiento que se tiene sobre la droga en sí, sobre la dinámica de los mercados ilícitos y las consecuencias no deseadas de las estrategias represivas de control de drogas. El modelo prohibitivo no ha logrado tener un impacto sostenido en la reducción del mercado, pero sí ha generado una importante carga para los sistemas judiciales penales, ha causado impactos sociales y de salud pública profundamente negativos, y ha creado mercados delictivos que fomentan la delincuencia organizada, la violencia y la corrupción.

Tras acomodar durante largo tiempo diversas formas de desviación de sus principios prohibitivos, como hacer la vista gorda ante los mercados ilícitos de cannabis, la descriminalización de la tenencia para uso personal, los *coffeeshops*, los clubes sociales de cannabis y los programas de marihuana medicinal, el régimen ha llegado a un momento decisivo. La actual tendencia legislativa hacia la regulación legal de los mercados de cannabis como modelo más prometedor para proteger la salud y la seguridad de las personas ha cambiado el panorama de la política de drogas y los términos del debate. La cuestión a la que se enfrenta la comunidad internacional hoy en día ya no es si es necesario evaluar y modernizar el sistema de control de drogas de la ONU, sino más bien cuándo y cómo.

## **Transnational Institute**

El programa Drogas y Democracia del TNI viene analizando las tendencias mundiales de los mercados ilegales y las políticas de drogas desde 1996. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas de la ONU. El TNI promueve políticas basadas en pruebas empíricas y guiadas por los principios de reducción del daño y el respeto de los derechos humanos de usuarios y productores, y aboga por la reforma de las actuales convenciones de drogas de la ONU, ahora obsoletas pero desde siempre incoherentes, y cuyos argumentos se han visto desacreditados por nuevas aportaciones científicas y políticas pragmáticas que han demostrado dar mejores resultados. Durante los últimos 18 años, el programa se ha centrado fundamentalmente en la evolución de las políticas de drogas y sus repercusiones para los países del Sur. El objetivo estratégico consiste en contribuir a una política más integrada y coherente –incluido en el plano de la ONU–, en que las drogas ilegales sean vistas como una cuestión transversal en el marco más amplio de los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible, fomento de la salud pública, protección de los derechos humanos, construcción de la paz y buena gobernanza.

## **Observatorio Global de Políticas de Drogas**

Tanto a escala nacional como internacional, las políticas y programas de drogas que dan prioridad a la estricta aplicación de la ley y el castigo con el objetivo de eliminar el cultivo, la producción, el comercio y el uso de sustancias fiscalizadas –lo que se conoce como ‘guerra contra las drogas’– son cada vez más objeto de examen. El Observatorio Global de Políticas de Drogas (GDPO) tiene como objetivo promover pruebas empíricas y políticas de drogas basadas en los derechos humanos, mediante la elaboración de informes, el seguimiento y el análisis exhaustivo y riguroso de la evolución de las políticas en los ámbitos nacional e internacional. Actuando como plataforma para llegar a un público amplio y diverso e interactuar con él, la iniciativa persigue contribuir a mejorar la sofisticación y los horizontes del actual debate normativo entre los medios de comunicación y los principales creadores de opinión, así como entre las comunidades que trabajan en el campo de la aplicación de la ley y la formulación de políticas. El Observatorio desarrolla una amplia gama de actividades de investigación que exploran no solo la dinámica y las implicaciones de problemas normativos existentes y emergentes, sino también los procesos que se hallan tras los cambios legislativos en distintos niveles de gobernanza.