

**A LA MESA DE LA COMISIÓN DE SALUD
DEL PARLAMENT DE CATALUNYA**

PARLAMENT DE CATALUNYA	Secretaria General
REGISTRE GENERAL	
1 DES. 2016	
ENTRADA NUM.	44070
N. T.	/11

343-00057/11

**APORTACIONES POR ESCRITO CON RELACIÓN A LA PROPOSICIÓN DE LEY
DE LAS ASOCIACIONES DE PERSONAS CONSUMIDORAS DE CANNABIS
(TRAM. 202-000090/C10)**

El propósito del presente escrito es hacer llegar mis aportaciones en relación a la proposición de Ley de las Asociaciones de personas consumidoras de cannabis, tal y como me ha sido solicitado por la Presidenta de la Comisión de Salud del Parlament de Catalunya, la Señora Alba Vergés i Bosch.

Dada mi formación y experiencia (que resumo al final de este documento) en el ámbito del Derecho internacional público, las Relaciones internacionales y las Políticas nacionales e internacionales sobre drogas, así como en el sistema de control de drogas de Naciones Unidas, centraré mi aportación en el último apartado del Cuestionario para las aportaciones por escrito:

"Valoración sobre el contexto o la visión internacional de la regulación de las asociaciones. Experiencias comparadas",

y más en concreto a en relación al apartado:

"El margen de interpretación que poseen los estados de los convenios internacionales hace que cada vez se apliquen más políticas con relación al cannabis que en la práctica no implican persecución penal. Desde el punto de vista del derecho internacional, ¿qué argumento considera que serviría para defender esta nueva ley?"

Esta aportación estará organizada en cuatro bloques, estructurados en una serie de puntos que recogen de manera sintética las principales ideas, datos y evidencias que me gustaría transmitir.

Quedo a su disposición para cualquier aclaración y aportación adicional que requieran (constanzasanchez@iceers.org).

Atentamente,

Constanza Sánchez Avilés, Fundación ICEERS

Consideraciones iniciales

- El cannabis es la sustancia controlada más consumida del mundo. De acuerdo con el Informe Mundial sobre Drogas correspondiente a 2016, se estima que alrededor de 183 millones de personas consumieron cannabis en el último año (ONUDD, 2016).
- Una parte de ellas lo hicieron bajo jurisdicciones que, desde diferentes perspectivas y desafiando las obligaciones de los tratados internacionales sobre drogas, han decidido regular los mercados de cannabis y han hecho de este proceso una tendencia global que gana terreno en cada vez más regiones.
- A pesar de que sus riesgos (tanto aquellos vinculados a su consumo como los derivados de la existencia de su mercado ilícito) son de un calado muy distinto al de otras sustancias controladas, y de estar su uso muy normalizado en muchos contextos, como es el caso de España, el cannabis es la sustancia que más recursos ocupa para la maquinaria del control de drogas en términos aplicación de la ley y de sistema de justicia penal y penitenciario¹.
- Muchos Estados y entidades subestatales han iniciado procesos de regulación de los mercados de cannabis más allá de fines médicos y científicos y otros muchos han expresado su voluntad de seguir este camino. Es el caso de Uruguay y de los estados norteamericanos de Washington y Colorado, a los que se han ido sumando otros tantos como California o Massachusetts, de modo que en la actualidad más de 60 millones de estadounidenses viven en lugares donde los mercados de cannabis son legales². La regulación del cannabis sigue abriéndose camino en otros países, como en Canadá, y siendo objeto de debate político, en sus múltiples dimensiones, en muchos otros como Jamaica, Marruecos, México, Colombia, España o Alemania.
- No obstante, la regulación del cannabis sigue siendo un tema tabú las grandes reuniones sobre drogas de las Naciones Unidas. El documento final resultado de la Sesión Especial de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas acaecida en Abril de 2016 sólo menciona el cannabis una vez a lo largo de sus veinticinco páginas, para reiterar la necesidad de eliminar su cultivo ilícito (AGNU, 2016). Excepto por las contribuciones de la sociedad civil y las intervenciones de algunos líderes ante la Asamblea (entre ellos, los representantes de Uruguay, Canadá, Nueva Zelanda o México, que defendieron la regulación del cannabis en este foro principal³) el cannabis estuvo ausente de los principales espacios de discusión oficial intergubernamental.

¹ Por ejemplo, de acuerdo con los datos proporcionados por el Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías, en el año 2014 un 56% de las detenciones y un 87% de las denuncias relacionadas con las drogas correspondieron al cannabis.

² A diciembre de 2016, estos estados son Colorado, Washington, Oregón, Alaska, California, Nevada, Maine y Massachusetts, véase <http://www.drugpolicy.org/marijuana-legalization-and-regulation>

³ Notas de la autora tomadas en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el Problema Mundial de las Drogas, Naciones Unidas, Nueva York, 19-21 de abril de 2016.

El lugar del cannabis en el sistema internacional de control de drogas

- El control del cannabis se enmarca en la actualidad en torno a tres tratados internacionales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.
- El cannabis nunca ha tenido una convención internacional específica, a pesar de las muchas razones existentes para que reciba un tratamiento legal diferenciado al de otras sustancias como los opiáceos o los estimulantes de tipo anfetamínico. En muchos sentidos, la planta de cannabis y sus derivados han sido víctimas de ser sometidos a control en las mismas convenciones que otras sustancias. Entre otras razones, porque su prohibición estuvo más bien ligada a consideraciones morales, racistas, intereses económicos y geopolíticos y no tanto asociada a una evidencia científica contundente. Esta vinculación ha sido una de los errores históricos más contundentes de la política mundial sobre drogas.
- Este hecho está empezando a ser reconocido y rotundamente contestado desde foros cada vez más numerosos, y de más alto nivel, incluyendo a un buen número de ex presidentes y diplomáticos de alta responsabilidad –a modo de ejemplo, las personalidades agrupadas en torno a la Comisión Global de Políticas de Drogas⁴.
- Este sistema de control internacional se inició en 1909. Es importante recordar que la prohibición como proceso histórico, político y jurídico es una excepción en el devenir de las sociedades humanas, y ocupa un período relativamente breve de la historia, si lo comparamos con la gran tradición de uso, producción y comercio de las sustancias psicoactivas para los más diversos fines rituales, religiosos, terapéuticos, lúdicos e incluso políticos y diplomáticos. La Convención Internacional del Opio de 1925, firmada en Ginebra el 19 de febrero de ese año, introduce por primera vez disposiciones relativas al cannabis en un instrumento internacional, denominándolo “cáñamo indio”⁵ y con una preocupación especial en la resina que se extrae del mismo.
- De acuerdo con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en noviembre de 2015 el número de Estados parte en la Convención Única de 1961 era de 185, siendo esa cifra de 183 en el caso de la Convención de 1971 y de 189 para la Convención de 1988 (JIFE, 2016). Por consiguiente, la práctica totalidad de los Estados del mundo son signatarios de estas tres convenciones y han adoptado en sus ordenamientos internos medidas legales y políticas con el objetivo de cumplir con su principio fundamental: limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la producción, el consumo y el comercio de determinadas sustancias controladas, incluyendo el cannabis.

⁴ Sobre la Comisión Global, véase su página <http://www.globalcommissionondrugs.org/es/>

⁵ El apartado de definiciones del Convenio de 1925 define el “cáñamo indio” como “la extremidad seca, en flor o con fruto de los pies hembras del *Cannabis sativa* de las cuales no ha sido extraída resina, sea cualquiera la denominación con que se presente en el comercio”.

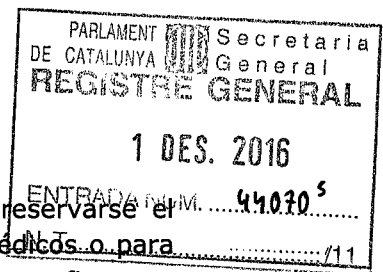
- Este alto número de ratificaciones suele conducir a la idea de que ~~existe un~~ consenso universal respecto a que ésta es la mejor manera de gestionar el fenómeno de las sustancias psicoactivas, aunque la realidad actual sugiere que no todos los países del mundo tienen opiniones similares respecto a que el enfoque prohibicionista sea el más adecuado para sus contextos nacionales, siendo muy evidente en el caso del cannabis. Si este consenso alguna vez existió, es evidente que ahora está fracturado y de momento no parece existir un nuevo consenso que ocupe este lugar.
- Tomadas en su conjunto, las convenciones internacionales sobre drogas limitan la utilización de una serie de sustancias psicoactivas a "fines médicos y científicos" muy concretos, siempre y cuando éste se regule desde el sistema de Naciones Unidas, quedando en la ilegalidad otros usos recreativos, rituales o terapéuticos que no entren en las categorías de la medicina occidental. Este principio fundamental tiene cuatro implicaciones destacables: no se diferencia entre drogas *duras* y *blandas*, puesto que la cuestión central no fue "establecer la fuerza o la naturaleza de los efectos de las drogas, sino sólo determinar si tienen un uso médico o científico"; no deja espacio para diferenciar entre consumidores problemáticos y de otro tipo, no problemáticos; el uso médico fue establecido en base a criterios occidentales determinados por la OMS, sin tener en cuenta las prácticas medicinales y terapéuticas no occidentales ni la medicina alternativa; y finalmente, muchas decisiones relevantes se tomaron sin que existiera un fundamento médico o empírico sólido (Thoumi, 2010).

Los márgenes de flexibilidad de las convenciones internacionales de control de drogas:

- Los convenios internacionales de control de drogas ofrecen un cierto margen de flexibilidad a los Estados para adaptar sus obligaciones internacionales a las especificidades de su contexto nacional. Estos han sido delimitados y analizados por varios especialistas en la materia (Bewley-Taylor y Jelsma, 2012; Krajewski, 1999). Éstos incluyen el carácter no directamente aplicable de las convenciones, la ambigüedad del texto en determinadas disposiciones y la interpretación flexible que permiten algunas de ellas. Previamente a la utilización del margen de maniobra de los tratados internacionales de drogas, existe la posibilidad de formular reservas a una o varias de sus disposiciones. A continuación se detallan.

La formulación de reservas. La posibilidad de formular reservas es una práctica recurrente en el Derecho internacional. Los tratados sobre drogas no son una excepción en este sentido, y los Estados signatarios han hecho uso de este procedimiento a la hora de manifestar su consentimiento. Las convenciones internacionales en materia de drogas, como todo tratado internacional, permiten la posibilidad de formular reservas a las Partes signatarias en el momento de manifestar su consentimiento⁶. Algunas de ellas están previstas en ciertas

⁶ De acuerdo con el Artículo 2.d) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, "se entiende por 'reserva' una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación,



disposiciones, en forma de reservas transitorias, por ejemplo para reservarse el derecho de autorizar temporalmente el uso del opio con fines casi médicos o para fumar, la masticación de la hoja de coca o el uso del cannabis para fines no médicos, si bien sometido a ciertas limitaciones (Art. 49 de la Convención Única) o la autorización de ceremonias mágico-religiosas con plantas que contengan sustancias psicotrópicas (Art. 32.4 de la Convención de 1971). Posteriormente a la ratificación o adhesión, ya no existe la posibilidad de formular reservas, excepto si se denuncia el tratado y se vuelve a acceder formulando la reserva correspondiente⁷. A partir de ese momento, los Estados únicamente dispondrán del margen de maniobra derivado de los factores de flexibilidad que se explican a continuación.

El carácter no directamente aplicable de las convenciones. El primero de estos factores deriva del hecho de que las convenciones no son directamente aplicables ni tampoco directamente ejecutables por un órgano de Naciones Unidas, sino que requieren un desarrollo normativo interno para que sus disposiciones puedan ser aplicadas. Se trata de un sistema de control indirecto, que obliga a los Estados a aplicar el derecho internacional, pero sus provisiones no son directamente aplicables desde el tratado internacional ni los organismos de control tienen capacidad de coacción para hacer que se cumplan. A esto cabe añadir ciertas salvedades a la fuerza vinculante de los tratados con la inclusión de cláusulas tales como "A reserva de lo dispuesto por su Constitución" (art. 36 de la Convención Única, que contienen las disposiciones penales) o "A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las partes [...]" (art. 3.2 de la Convención de 1988, que regula las actividades relacionadas con el consumo personal). No obstante, y de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, el principio que rige es que si un país firma un tratado internacional no puede incumplir las obligaciones contraídas alegando que existe una norma interna que contradice algún precepto previsto en el tratado.

La ambigüedad del texto de las convenciones. El segundo factor de flexibilidad proviene de la ambigüedad del texto de las convenciones, algo habitual cuando se trata de instrumentos fruto del compromiso entre actores internacionales con preocupaciones e intereses muy distintos, pero que persiguen una aceptación lo más amplia posible. Al carácter ambiguo de algunas disposiciones se añade la existencia de numerosos términos clave que no están definidos en el texto de los tratados y que pueden dar lugar a diferentes interpretaciones. Resultan especialmente problemáticos los conceptos de 'uso indebido de drogas', 'fines médicos y científicos' y 'medidas adoptadas con miras a reducir el sufrimiento humano'. Según la propia Junta, dichas formulaciones permiten diversas interpretaciones y, en su opinión, algunos gobiernos las interpretan de manera que se pone en tela de juicio su adhesión a los objetivos de los tratados (JIFE, 2009).

La interpretación flexible de algunas disposiciones. Numerosos expertos consideran que un análisis subjetivo de muchas cláusulas de las convenciones también puede

hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado".

⁷ Como sucedió recientemente con el caso de Bolivia en relación a la hoja de coca.

proporcionar un cierto margen de maniobra a los Estados a la hora de formular sus políticas nacionales. Los documentos y evidencias en los que puede (y suele) basarse una especulación interpretativa que trascendiera la oficial son múltiples. Entre ellos, cabe destacar los Comentarios oficiales de las convenciones, los Informes oficiales de las conferencias plenipotenciarias en las que se adoptan las convenciones de control de drogas, la práctica interpretativa de los Estados, así como toda una serie de instrumentos de *soft-law* tales como las resoluciones de organismos internacionales como la Comisión de Estupefacientes, el ECOSOC, o la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Argumentos para defender esta nueva ley desde el punto de vista del sistema internacional de control de drogas

- Los avances hacia modelos nacionales de regulación del cannabis más allá de fines médicos y científicos (que incluyen el consumo recreativo para personas adultas) desafían claramente este sistema de control, pues implican una reformulación del principio fundamental del control internacional de drogas: la limitación a fines exclusivamente médicos y científicos del consumo, la producción y la distribución de las sustancias fiscalizadas en las convenciones internacionales.
- La flexibilidad de las convenciones, que sí parece aplicar en los casos de las políticas de reducción de daños, las salas de consumo, las alternativas al encarcelamiento, o la descriminalización del cultivo y la posesión para consumo personal del cannabis, no parecen ser suficientes para la regulación de los mercados de cannabis y su uso por parte de personas adultas más allá de fines médicos y científicos.
- No obstante, hay algunas opciones que están disponibles para los Estados que aseguran que sus nuevas políticas sobre cannabis sigan alineadas con sus obligaciones internacionales: entre ellas, la enmienda de los tratados, la re-clasificación de las sustancias en las listas de control, o la renuncia seguida de una re-adhesión con reserva (en este sentido, véase el Informe anexo a esta aportación, por Bewley-Taylor, Jeslma, Rolles *et al.*, 2016).
- A pesar de estas opciones, resulta más conveniente afrontar el desafío de reconocer la conveniencia de sacar al cannabis de este sistema de control, proceso que dada la resistencia a la reforma de los organismos de control de drogas está siendo llevado a cabo desde el nivel estatal y subestatal.
- Sin embargo, esta aparente complejidad diplomática no parece estar frenando la inercia hacia la regulación de los mercados de cannabis: cada vez en un mayor número de jurisdicciones se plantea avanzar por este camino, como es el caso del gobierno de Justin Trudeau en Canadá que anunció, poco después de su toma de posesión en octubre de 2015, su intención de legalizar el cannabis (Hetzer, 2015). La aprobación de la Proposición 64 en California también parece augurar un punto de inflexión en las políticas sobre cannabis en Estados Unidos y en todo el mundo.

- La evidencia sugiere que la inclusión del cannabis en el sistema internacional de control es errónea y carece de fundamentos científicos, y que debe ser revisada. La aprobación de una ley como la que aquí se discute es una decisión valiente y un paso en la buena dirección para alejar a los consumidores de cannabis de los mercados ilícitos, proteger la salud pública y los derechos humanos, reconociendo de una vez que la prohibición acarrea muchos más problemas de los que resuelve.
- Idealmente, este proceso de reforma interna debería ir acompañado de una participación activa en los debates internacionales de discusión y reforma de las políticas del cannabis, que ponga de manifiesto los beneficios de la regulación en la práctica y la necesidad de revisar unos tratados internacionales obsoletos y que han acarreado una infinidad de consecuencias no deseadas.

En conclusión, recomiendo la aprobación de la Proposición de Ley de las asociaciones de personas consumidoras de cannabis (TRAM. 202-000090/C10)

Adicionalmente, recomiendo encarecidamente a la Comisión leer el Informe (que adjunto a mi aportación) para obtener información más detallada y ampliar su valoración: **La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU. Estrategias para la Reforma**, Informe conjunto elaborado por The Canadian Drug Policy Coalition, The Global Drug Policy Observatory, The International Centre on Human Rights and Drug Policy, Transform Drug Policy Foundation, The Transnational Institute Drug & Democracy Program, and The Washington Office on Latin America.



Barcelona, a 29 de noviembre de 2016

Firmado: Constanza Sánchez Avilés

Constanza Sánchez Avilés
Fundación ICEERS
C/ Cendra 8 bajos 08001 Barcelona
constanzasanchez@iceers.org

Constanza Sánchez Avilés es politóloga y Doctora en Derecho internacional público y Relaciones internacionales por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Sus principales líneas de investigación son la economía política de las drogas ilícitas, la criminalidad transnacional organizada y las políticas de drogas nacionales e internacionales. Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Miami (2010), la Universidad de San Diego (2012) y asistente de investigación en el Observatorio Global de Políticas de Drogas en Reino Unido (2013). También ha realizado trabajo de campo en Europa, Perú, Estados Unidos, México y la frontera México-Estados Unidos. Ha participado varios años en la Comisión del Estupefacientes de Naciones Unidas y en la reciente Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre drogas, en calidad de miembro de la sociedad civil. Su tesis, titulada *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales. El caso de la política de drogas en España*, ha recibido el Premio Reina Sofía de Investigación sobre drogas 2015 y el Premio de la AEPDIRI a la mejor tesis en Relaciones internacionales 2013-2015. Actualmente es Coordinadora del Área de Leyes, Políticas y Derechos Humanos de la Fundación ICEERS, donde coordina el apoyo legal del Ayahuasca Defense Fund (ADF), y colabora con diversas instituciones en el ámbito de las políticas de drogas, incluyendo la Cátedra Extraordinaria 'Drogas Siglo XXI' de la Universidad Complutense, el Observatorio Global de Políticas de Drogas de la Universidad de Swansea y es miembro de la Comisión Técnica de la Plataforma Regulación Responsable.



Bibliografía y Fuentes documentales

AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (2016) *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de abril de 2016: Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas* (Ref. A/RES/S-30/1). Nueva York: Naciones Unidas.

Bewley-Taylor, David y Jelsma, Martin (2012) "The UN drug control conventions. The limits of latitude". *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, núm.18, Ámsterdam/Londres: Transnational Institute & International Drug Policy Consortium.

Bewley-Taylor, David, Blickman, Tom y Jelsma, Martin (2014) "The Rise and Decline of Cannabis Prohibition. The History of cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform". Informe conjunto elaborado por el *Transnational Institute* y el *Global Drug Policy Observatory*. Ámsterdam/Swansea: Transnational Institute/Global Drug Policy Observatory. Disponible en <http://www.tni.org/rise-and-decline>.

Bewley-Taylor, David, Jelsma, Martin, Rolles, Steve et al. (2016) *La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU. Estrategias para la Reforma*. Informe conjunto elaborado por The Canadian Drug Policy Coalition, The Global Drug Policy Observatory, The International Centre on Human Rights and Drug Policy, Transform Drug Policy Foundation, The Transnational Institute Drug & Democracy Program, and The Washington Office on Latin America. Disponible en https://www.tni.org/files/publication-downloads/la_regulacion_del_cannabis_y_los_tratados_de_drogas_web.pdf

Hetzer, Hannah (2015), "New Canadian Prime Minister Plans to Legalize Marijuana". *Drug Policy Alliance Blog*, 20 de octubre. Disponible en <http://www.drugpolicy.org/blog/new-canadian-prime-minster-plans-legalize-marijuana>

JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes) (2016) *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2015*. Viena: JIFE.

Jife (2009) *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2008*. Viena: JIFE.

Krajewski, Krzysztof (1999) "How flexible are the United Nations drug conventions?". *International Journal of Drug Policy*, vol. 10, núm. 4, 1999, pp. 329-338.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2016) *Informe Mundial sobre las Drogas correspondiente al año 2015*. Viena: ONUDD.

Thoumi, Francisco (2010), "Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del Régimen Internacional de Drogas: Fundamentos, Limitaciones e (im)posibles cambios". En Tokatlian, J.G. (comp.), *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate*, Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 27-56.

