

EL CONSUMO RECREATIVO DE CANNABIS Y SU LEGALIZACIÓN:

UNA FOTO FIJA PARA UNA REALIDAD CAMBIANTE

Dña. Andrea Sixto Costoya

Unidad de Información e Investigación Social y Sanitaria (UISYS). (Universitat de València-CSIC)

Departamento de Historia de la Ciencia y Documentación. Universitat de València.

Dr. D. Francisco-Jesús Bueno Cañigral

Jefe de Servicio de Drogodependencias

Unidad de Prevención Comunitaria de Conductas Adictivas (UPCCA-València)

Concejalía de Sanidad y Salud. Ajuntament de València.

1. Introducción

Hay dos cosas sobre la legalización del consumo recreativo de cannabis que están claras, primero, es una historia que se está escribiendo ahora y segundo, se está escribiendo fundamentalmente desde el continente americano (Figura 1). Además de esas dos certezas, todo lo demás son, de momento, muchas más preguntas que respuestas.

Si se realiza un recorrido histórico, se puede observar que el cultivo y la distribución de cannabis está prohibido, conforme acuerdos internacionales, desde el año 1961, cuando se firma en el seno de Naciones Unidas la **“Single Convention on Narcotics Drugs”**. Esta Convención fue posteriormente ratificada, en el año 1988, en la **Convención Internacional sobre el Control de Drogas** (Naciones Unidas, 1961, 1988). No obstante, desde entonces se han ido sucediendo varias etapas, de las que Peter Homel y Rick Brown (2017) diferencian tres: una descriminalización a varios niveles a partir de los años 80, por ejemplo, sustituyendo prisión por multas en algunos casos; un segundo movimiento relacionado con la legalización para uso medicinal, hito que tiene lugar en numerosos países en todo el mundo; y la tercera etapa, en auge actualmente, que sería la reforma que impulsa la legalización para uso recreativo. En esta última se centra este estudio.

Sobre la permisividad del consumo y venta del cannabis para fines recreacionales, países como Uruguay y Canadá son a día de hoy considerados pioneros, ya que ambos (primero Uruguay, luego Canadá) han aprobado su uso con diversas modalidades (Cerdá & Kilmer, 2017; Crépault, 2018). En el caso de Uruguay, pasará a la historia como el país que se atrevió a ser el primero en dar este paso en el año 2013. Canadá, por su parte, además de ser segundo en términos generales (la legislación al respecto ha sido aprobada el año 2018) es el primero del G20 que lo hace. Anteriormente a la legalización del cannabis recreativo por parte de Uruguay, cabe mencionar que dos

Estados de EE.UU., Colorado y Washington, aprobaron en 2012 este tipo de consumo, aunque en ambos casos no fue hasta 2014 que se regula su compra-venta. Además de estos dos Estados, nueve Estados más se han ido sumando a partir del 2014 al permiso de consumo para fines recreativos y, de estos, seis Estados añaden la regulación de compra-venta siguiendo la línea de Colorado y Washington (Hall & Lynskey, 2016).

A pesar de que el objetivo final de todos estos lugares es la legalización del consumo recreativo de cannabis, los medios para lograrlo, así como los mecanismos de control y el punto de vista ideológico, difieren dependiendo de cada sitio. Caulkins et al., (2015) diferencian doce alternativas de trato hacia el cannabis para uso recreativo y sus derivados:

1. Mantener la prohibición, pero disminuir las sanciones
2. Implementar un modelo comercial similar al del alcohol
3. Permitir a los adultos cultivar sus propias plantas
4. Permitir la distribución entre pequeñas cooperativas o club de consumidores
5. Permitir ventas al por menor localmente controladas sin llegar a legalizar la producción comercial
6. Establecer que el gobierno controle la cadena de suministro (monopolio del gobierno)
7. Establecer una autoridad pública que sea la que controle la cadena de suministro
8. Permitir que solo vendan cannabis y derivados organizaciones sin ánimo de lucro
9. Permitir que solo vendan cannabis y derivados organizaciones con ánimo de lucro
10. Dar un reducido número de licencias para comercialización que puedan ser estrechamente monitorizadas
11. Incrementar las sanciones sin alternativas
12. Retirar completamente la prohibición, pero sin crear previamente ninguna alternativa de regularización

En los siguientes apartados se explicará de forma más precisa cuál es la situación de estos lugares donde, desde hace 6 años, se está llevando a cabo la experiencia de legislar a favor del consumo recreativo de cannabis. Además, se hará una explicación breve sobre el estado actual de este tema en dos países europeos: Países Bajos y España, por resultar singulares en varios sentidos. Finalmente, se resumirán brevemente las posturas y la perspectiva de futuro.

2. Uruguay

Es el primer país del mundo que decide, en el año 2013, legalizar el consumo de cannabis para uso recreativo. Según el modelo propuesto por Caulkins et al., Uruguay

ha optado por una vía en la que ofrece a adultos mayores de 18 años varias posibilidades. La primera es el cultivo de hasta un máximo de 6 plantas en su propia casa para autoconsumo; la segunda, unirse a un club social de consumidores de cannabis sin ánimo de lucro; y la tercera, adquirir un máximo de 40 g por mes y 10 g por semana de cannabis en una farmacia autorizada y suministrada bajo control estatal. Cabe destacar que el gobierno prohíbe la publicidad de cualquier tipo cuando se refiere a la venta que se realiza en farmacias (Cerdá & Kilmer, 2017; Decorte et al., 2017).

3. EE.UU.

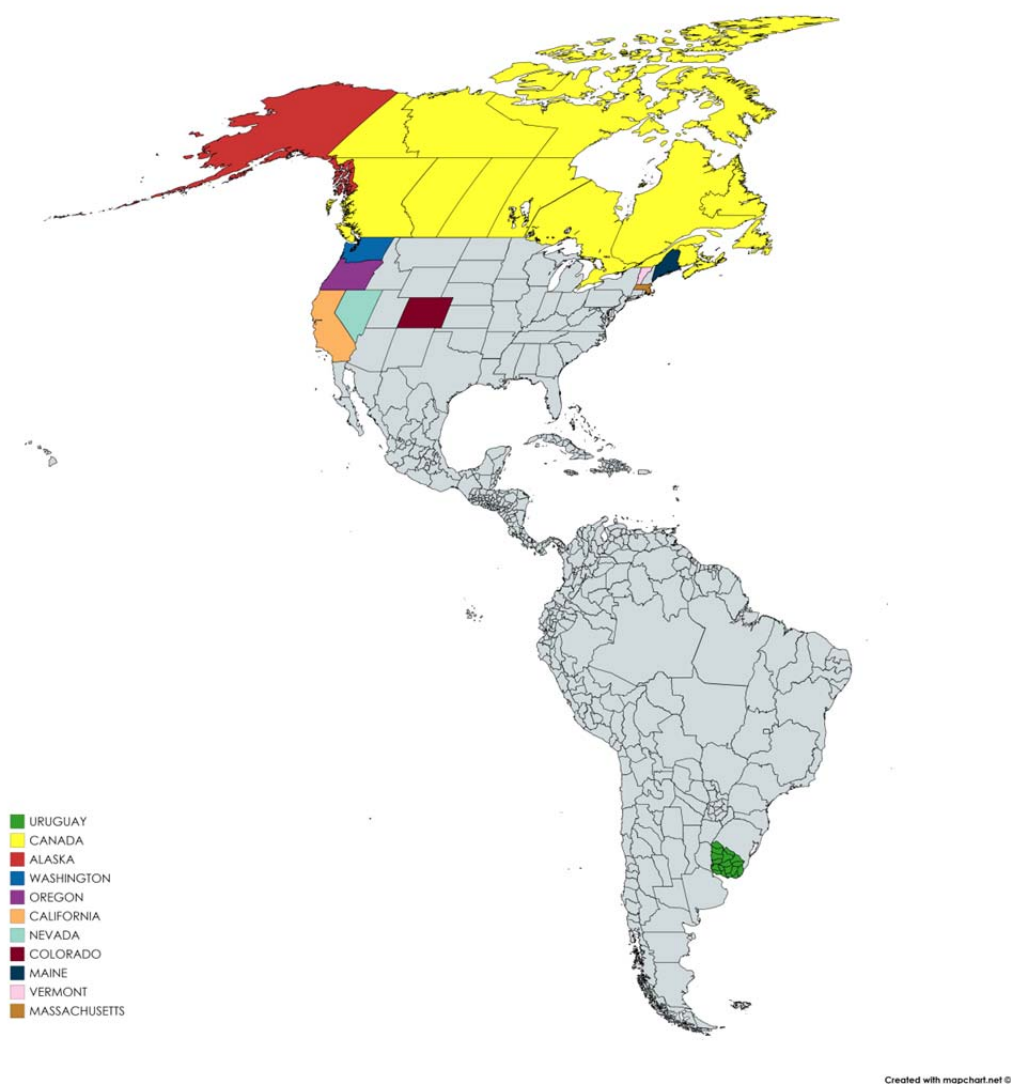
En el caso de EE.UU., no se le puede considerar como un país donde se permite el consumo recreativo de cannabis, porque estrictamente hablando, la legislación estatal lo sigue considerando ilegal. No obstante, por la peculiaridad de este país compuesto por Estados Federales con potestad para legislar de forma autónoma sobre varios temas, es necesario hablar sobre los Estados donde sí se ha legalizado este tipo de consumo. En primer lugar, fueron Colorado y Washington los primeros que admitieron en sus respectivas legislaciones el consumo recreativo en el año 2012 y, posteriormente, su comercialización en 2014. En este caso, las alternativas escogidas giran en torno a la comercialización con ánimo de lucro, en un modelo parecido a la industria alcoholera (Caulkins et al., 2015). Las características generales, con algunas diferencias entre ellos, y que fueron copiadas en mayor o menor medida por otros Estados, son el establecimiento de 21 años como edad mínima para comprar y consumir, el permiso de publicidad, y la posibilidad de cultivo para consumo propio en el caso de Colorado. Tras estos dos Estados, hasta el día de hoy, se han sumado a la legislación del consumo recreativo y su comercialización seis Estados más: Oregón (2016), Alaska (2016), Massachusetts (2016) y Maine (2016), Nevada (2017) y California (2018). Es interesante mencionar que, además de estos ocho Estados, en 2018 Vermont también ha legalizado su consumo recreativo, pero con el matiz diferente de que no permite su comercialización (Bueno-Cañigral, Cepeda-Benito, Aleixandre-Benavent, 2018; Hall & Lynskey, 2016; Homel & Brown, 2017; Parnes, Smith, & Conner, 2018).

4. Canadá

Durante el año 2018, Canadá ha sido el segundo país del mundo en legalizar el consumo de cannabis para fines recreativos. Según la premisa del gobierno, el principal motivo para proceder a la legalización fue el alto nivel de consumo entre la población joven y la necesidad de controlar el mercado negro, especialmente por su peligrosidad para este grupo de edad. Partiendo de la clasificación de Caulkins et al., el modo de implementación en este país se mueve entre el control gubernamental de Uruguay y el de permitir el beneficio privado semejante a la industria del alcohol más frecuente en EE.UU. Aunque la idea principal es implantar un modelo con un control

estatal fuerte, la realidad es que se delega una parte importante de la regulación a los gobiernos territoriales que conforman el país. Por ello, variantes como la edad (partiendo de un mínimo de 18 años), el modo de venta (regulado por el Estado, pero operado por el sector privado u otros mediante monopolio público), o los lugares de consumo (solo en el lugar de residencia o también en vía pública) son diferentes según la zona. En los lugares donde se permite la figura del sector privado, la publicidad que promocióne las marcas y anime a consumir no está expresamente prohibida (Crépault, 2018; Kelsall, 2018; Webster, 2018).

Figura 1. Mapa del continente americano con los territorios donde el consumo de cannabis recreativo es legal



5. Europa: Países Bajos y España

En el continente europeo, no hay todavía ningún país donde se haya legalizado el consumo recreativo de cannabis en los términos amplios comentados en los apartados

anteriores. Sin embargo, existen modelos que se les podrían considerar intermedios, ya que ofrecen alguna de las alternativas para el consumo recreativo de cannabis contempladas en el listado de Caulkins et al. El caso más conocido es el de los Países Bajos y sus “coffee shops”, donde se permite el consumo y la venta de cannabis de manera regulada desde hace aproximadamente 30 años (van Ooyen-Houben, Bieleman, & Korf, 2016). Menos conocido, pero también llamativo por su ambigüedad, es el de España, donde también es ilegal, pero existen ciertos resquicios que sitúan al país en una “zona gris” (Oró, 2015).

Con respecto a Países Bajos, en estricto sentido, el consumo recreativo de cannabis continúa siendo ilegal en el país. La fórmula de los “coffee shops” fue defendida, en su día, como una solución para hacer frente a la inseguridad y peligros que conlleva el consumo de cannabis comprado en el mercado negro, por lo que los “coffee shops” son concebidos como lugares seguros y controlados para ejercer este consumo y compra-venta (Korf, 2002). A lo largo de los años, la regulación sobre estos establecimientos no ha permanecido estática. A día de hoy, la cantidad total permitida en un “coffee shop” son 500 gramos y la edad mínima de ingreso, 18 años (van Ooyen-Houben et al., 2016).

En cuanto a España, como ocurre en los Países Bajos, el consumo de cannabis es ilegal de manera genérica. Pero la realidad es que la legislación permite resquicios tanto para su cultivo para consumo propio, como para su consumo en los llamados clubs de consumidores de cannabis. Lo que realmente es ilegal a todos los efectos es su comercialización y el cultivo de cualquier cantidad en la vía pública o en algún lugar visible. La tenencia y el consumo en vía pública de cualquier cantidad tampoco están permitidos, y dependiendo de la cantidad de la misma puede conllevar multa administrativa o ir por la vía de lo penal y considerarse tráfico. La denominación “zona gris” corresponde a la interpretación de la ley según la cual, si se cultiva en el interior de una vivienda, de manera totalmente invisible desde fuera y siempre para consumo propio, se podrían evadir posibles sanciones. En esta situación de “no, pero...”, surge también la figura de los clubs de consumidores, datando el primero en el año 1991, hace por tanto ya 27 años. Se trata de agrupaciones de personas bajo la forma jurídica de asociación, por lo que implícitamente conlleva no tener ánimo de lucro, donde el consumo de cannabis está permitido entre un círculo cerrado de adultos. Actualmente, se estima que hay alrededor de 1.000 asociaciones para este fin. Además de España, otros países como Bélgica admiten este tipo de figuras, aunque es más reciente y por lo tanto hay muchas menos asociaciones registradas (Belackova & Wilkins, 2018; Decorte et al., 2017; Oró, 2015; Pardal & Decorte, 2018).

6. Consideraciones finales

Los dos países que han legalizado el cannabis para fines recreativos, sumado a los ocho Estados de los EE.UU. que también lo han hecho y a otros países que caminan al filo de

la legalidad, como España y, sobre todo, Países Bajos, muestran que es una realidad que debe ser tenida en cuenta. Las doce alternativas presentadas por Caulkins et al., que sirven de hilo conductor en este trabajo, evidencian que el debate a día de hoy va más allá de “legalización sí” o “legalización no”, ya que la discusión debe ser más profunda.

Los pasos sin antecedentes en la historia que han dado países como Uruguay y Canadá, así como los ocho Estados de los EE.UU., ponen de manifiesto no solo que la legalización del cannabis para consumo recreacional ya es un hecho, sino también que hay múltiples y variadas maneras de llevarla a cabo, algunas tan diversas que tienen aspectos incompatibles, como la de Colorado y Washington en comparación con la de Uruguay (Cruz, Queirolo, & Boidi, 2016). Por un lado, el país latino se inclina por un estricto control estatal, donde la única opción que implica compra-venta se realice desde farmacias. Por otro, los Estados de los EE.UU. parecen más proclives a imitar la experiencia con la industria del alcohol (Decorte et al., 2017; Hall & Lynskey, 2016). Canadá, en cambio, da la sensación de moverse entre las dos opciones anteriores, el control del Estado de toda la cadena de producción, distribución y consumo y el permiso a la industria para hacer negocio (Crépault, 2018; Rehm, Crépault, & Fischer, 2016). Los otros dos países analizados, España y Países Bajos, parecen indicar que es una realidad que podría llegar a Europa, aunque todavía existen reticencias y obstáculos. No obstante, la sola existencia tanto de los “coffee shops” como de los clubs de consumidores de cannabis evidencian que existe un debate abierto.

7. Referencias Bibliográficas

- Belackova, V., & Wilkins, C. (2018). Consumer agency in cannabis supply – Exploring auto-regulatory documents of the cannabis social clubs in Spain. *International Journal of Drug Policy*, 54, 26–34. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.12.018>
- Bueno Cañigral, FJ., Cepeda-Benito, A., & Aleixandre-Benavent, R. (2017). *Debates en Drogodependencias: La legalización de la marihuana y el abuso de opiáceos prescritos contra el dolor: como un estado progresista de Estados Unidos afronta el desafío*. Valencia: Ayuntamiento de Valencia.
- Caulkins, J. P., Kilmer, B., Kleiman, M. A. R., MacCoun, R. J., Midgette, G., Oglesby, P., Liccardo Pacula, R., & Reuter, P. H. (2015). *Considering marijuana legalization. Insights for Vermont and other jurisdictions*. RAND Corporation. Santa Mónica. Retrieved from http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR864/RAND_RR864.pdf
- Cerdá, M., & Kilmer, B. (2017). Uruguay’s middle-ground approach to cannabis legalization. *International Journal of Drug Policy*, 42, 118–120. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.02.007>
- Crépault, J.-F. (2018). Cannabis Legalization in Canada: Reflections on Public Health and the Governance of Legal Psychoactive Substances. *Frontiers in Public Health*, 6(August), 1–7. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2018.00220>

- Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Boidi, M. F., Sánchez Avilés, C., & Parés Franquero, Ò. (2017). Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 43, 44–56. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.12.020>
- Hall, W., & Lynskey, M. (2016). Evaluating the public health impacts of legalizing recreational cannabis use in the United States. *Addiction (Abingdon, England)*, 111(10), 1764–1773. <https://doi.org/10.1111/add.13428>
- Homel, P., & Brown, R. (2017). *Marijuana legalisation in the United States: An Australian perspective. Trends & issues in crime and criminal justice*. Retrieved from <http://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/11985>
- Kelsall, D. (2018). Watching Canada’s experiment with legal cannabis. *Canadian Medical Association Journal*, 190(41), E1218–E1218. <https://doi.org/10.1503/cmaj.181287>
- Korf, D. J. (2002). Dutch coffee shops and trends in cannabis use. *Addictive Behaviors*, 27(6), 851–866. [https://doi.org/10.1016/S0306-4603\(02\)00291-5](https://doi.org/10.1016/S0306-4603(02)00291-5)
- Naciones Unidas. (1961). *Single Convention on Narcotic Drugs. Final Act of the United Nations Conference for the Adoption of a Single Convention on Narcotic Drugs*. <https://doi.org/10.1017/S0020818300011620>
- Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Final Act of the United Conference for the Adoption of a Protocol on Psychotropic Substances*.
- Oró, D. (2015). Clubs socials de cànnabis: normalització, neoliberalisme, oportunitats polítiques i prohibicionisme. *Clivatge. Estudis i Testimonis Sobre El conflicte i El ...*, 92–112.
- Pardal, M., & Decorte, T. (2018). Cannabis use and supply patterns among belgian cannabis social club members. *Journal of Drug Issues*, 48(4), 689–709. <https://doi.org/10.1177/0022042618791295>
- Parnes, J. E., Smith, J. K., & Conner, B. T. (2018). Reefer madness or much ado about nothing? Cannabis legalization outcomes among young adults in the United States. *International Journal of Drug Policy*, 56, 116–120. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2018.03.011>
- Rehm, J., Crépault, J.-F., & Fischer, B. (2016). The Devil Is in the Details! On Regulating Cannabis Use in Canada Based on Public Health Criteria Comment on “Legalizing and Regulating Marijuana in Canada: Review of Potential Economic, Social, and Health Impacts.” *International Journal of Health Policy and Management*, 6(3), 173–176. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2016.114>
- van Ooyen-Houben, M. M. J., Bieleman, B., & Korf, D. J. (2016). Tightening the Dutch coffee shop policy: Evaluation of the private club and the residence criterion. *International Journal of Drug Policy*, 31, 113–120. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.01.019>
- Webster, P. (2018). Debate over recreational cannabis use legalisation in Canada. *Lancet (London, England)*, 391(10122), 725–726. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)30430-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)30430-6)