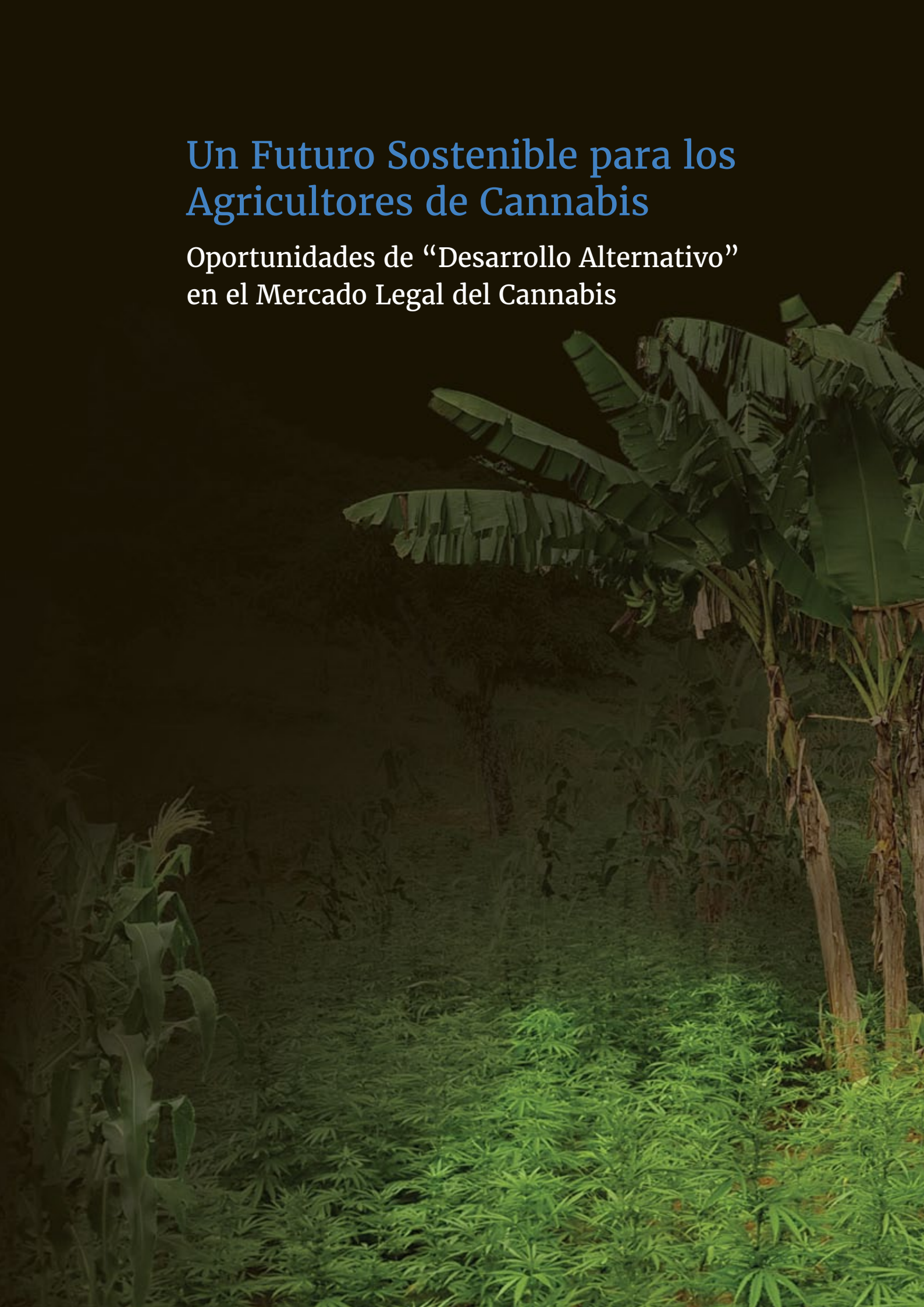


Un Futuro Sostenible para los Agricultores de Cannabis

Oportunidades de “Desarrollo Alternativo”
en el Mercado Legal del Cannabis





AUTORES:

Martin Jelsma
Tom Blickman
Sylvia Kay
Pien Metaal
Nicolás Martínez
Dania Putri

Agradecemos los valiosos comentarios de Hamza Hamouchene y Katie Sandwell, colaboradores del TNI, referidos a secciones de este informe.

Este informe se basa en un seminario de especialistas organizado por el TNI sobre el comercio (más) justo de cannabis; una serie de talleres organizado por el TNI con agricultores de cannabis de Colombia, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Marruecos; y publicaciones anteriores del TNI sobre el tema, mencionadas en el texto.

Dedicamos este informe a Rene Roemersma.

TRADUCCIÓN DEL INGLÉS AL CASTELLANO:

Álvaro Queiruga

DISEÑO:

Guido Jelsma

TAPA:

Banano en una plantación de cannabis, Jamaica, 2019, Martin Jelsma.

DETALLES DE LA PUBLICACIÓN:

El contenido de este informe se puede citar o reproducir con fines no comerciales y siempre que se mencione debidamente la fuente de información.

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

De Wittenstraat 25, 1052AK Ámsterdam, Países Bajos

Tel: +31206626608

E-mail drugs@tni.org

Índice www.tni.org/drugs

www.undrugcontrol.info

Ámsterdam, abril de 2021

Índice

	Puntos clave y recomendaciones	4
1	Tradiciones y economía de subsistencia del cannabis	8
1.1	Breve historia de las culturas tradicionales del cannabis	8
1.2	Consecuencias de la prohibición del cannabis	13
1.3	Alcance de la actual economía de subsistencia del cannabis	14
2	El cannabis y el Desarrollo Alternativo	16
2.1	De la asistencia técnica al desarrollo alternativo	16
2.2	El cannabis y el Desarrollo Alternativo: la responsabilidad compartida	19
2.3	El cannabis y el Desarrollo Alternativo (DA) en la práctica	23
3	Asia	24
3.1	El modelo de desarrollo alternativo Doi Tung en Tailandia y Aceh, Indonesiaa	24
3.2	El marco del cannabis medicinal en Tailandia	28
3.3	Repaso de otras novedades en Asia	29
4	América Latina y el Caribe	30
4.1	El Caribe: pequeños agricultores en Jamaica y San Vicente y las Granadinas	30
	<i>El Proyecto de Desarrollo Alternativo de Jamaica</i>	31
4.2	Hacia una política regional de cannabis en el Caribe	34
4.3	El cannabis medicinal y el proceso de paz colombiano	35
4.3	México: ¿justicia social?	37
4.4	Paraguay: ¿solo de la boca para afuera?	38
5	África y Medio Oriente	40
5.1	Una oportunidad de desarrollo para el Rif marroquí	40
5.2	Líbano – El cannabis y el desarrollo del valle de la Bekaa	46
5.3	África subsahariana – Un repaso de los cambios en las políticas	48
6	Desarrollo Alternativo con cannabis	52
6.1	El resurgimiento del cannabis medicinal	52
	<i>JIFE: Cifras y estimaciones del mercado de cannabis con fines médicos</i>	55
6.2	El cannabis médico en el debate de la ONU	58
	<i>Desarrollo con coca, la alternativa de Bolivia</i>	60
6.3	El libre comercio, la dinámica de los mercados y el riesgo de captura empresarial	62
	<i>La caída del sector bananero y el ascenso del cannabis en el Caribe</i>	62
6.4	Los “negocios inclusivos” y la cadena de valor internacional	64
6.5	El comercio justo y el desarrollo sostenible	67
7	Cannabis y desarrollo: una segunda oportunidad	74
7.1	La evolución de los regímenes jurídicos del cannabis	74
7.2	La dinámica del cambio agrario: la interacción entre la tierra, la mano de obra y el capital en la producción de cannabis	76
7.3	Cannabis y cuestiones de identidad: cómo influyen la raza, la etnia, el género y la generación	80
7.4	Las consecuencias ambientales y la ecología política de los regímenes jurídicos cannábicos	82
7.5	Responsabilidad compartida: hacia un auténtico diálogo Norte-Sur sobre cannabis y desarrollo	84
	Conclusiones	86
	Notas	90

Puntos clave y recomendaciones

- Desde los albores de la prohibición del cannabis, los países que son productores tradicionales del cultivo han destacado la importancia de hallar oportunidades de ingresos alternativos para las comunidades rurales pobres que dependen de la planta.
- A diferencia de los proyectos destinados a los cultivos ilícitos de coca y adormidera, casi en ningún lado se les ofreció a los pequeños agricultores de cannabis asistencia para el desarrollo concreto que les permitiera abandonar el mercado ilegal. Los esfuerzos realizados en ese sentido en Marruecos y Líbano no tuvieron un impacto duradero en la plantación del cannabis.
- Las consecuencias de las políticas de libre comercio, como la caída de precios de productos agrícolas como el café, el cacao y el banano, convirtieron el mercado ilegal del cannabis en una economía de supervivencia para millones de personas.
- El “desarrollo alternativo”, en su sentido original de conversión a otros cultivos y fuentes de ingresos rentables ya no es una perspectiva política viable para el cannabis, si es que alguna vez lo fue.
- La reciente ola de cambios en las políticas y el rápido crecimiento de espacios legales en el mercado del cannabis medicinal ofrecen nuevas oportunidades para que los pequeños agricultores abandonen gradualmente la ilegalidad.
- Las barreras de entrada no son fáciles de superar y, hasta la fecha, son escasos los pequeños agricultores que han conquistado un espacio en el mercado del cannabis medicinal, que mueve miles de millones de dólares.
- Varios países que son productores tradicionales comenzaron recientemente a explorar la opción del “desarrollo alternativo *con* cannabis”: Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Colombia, Paraguay, México, Ghana, Sudáfrica, Lesoto, Esuatini, Marruecos, Líbano y Tailandia.
- El mercado medicinal se puede dividir en cuatro segmentos con características y marcos jurídicos muy definidos: (1) preparados farmacéuticos elaborados a partir de cannabinoides purificados; (2) extractos de flores o de plantas enteras de cannabis como medicamentos recetados; (3) cannabis como parte de las prácticas medicinales tradicionales con base en hierbas; y (4) productos bajos en THC/CBD que suelen venderse como productos para la salud o suplementos dietéticos.
- El mercado mundial de CBD, que mueve miles de millones de dólares, ofrecería posibilidades especialmente promisorias a los pequeños agricultores de países productores tradicionales, aunque estos tendrán que competir con la industria del cáñamo – sumamente industrializada y en rápido crecimiento – de América del Norte, China y Europa.
- La JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes) – y en menor medida el Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia – ha exhibido un fuerte sesgo a favor de los preparados que la industria farmacéutica fabrica con controles estrictos a partir de cannabinoides aislados, frente a los medicamentos con base en hierbas derivadas del cannabis y a un modelo más accesible para pacientes y agricultores.
- “Para muchos millones de personas, los medicamentos a base de hierbas, los tratamientos tradicionales y las prácticas de medicina tradicional representan la principal fuente de atención sanitaria, y a veces la única”, según la OMS; y ese también es el caso de los usos medicinales del cannabis.

- Cada vez más, las grandes corporaciones capturan los mercados legales emergentes, debido al predominio del modelo farmacéutico “occidental” en el modelo médico y del modelo de “sustitución de importaciones” en el mercado no médico, y a que ambos desplazan a los pequeños agricultores en los países productores tradicionales.
- La mayoría de las empresas productoras de cannabis medicinal prefieren el cultivo intensivo bajo techo antes que colaborar con los pequeños agricultores que plantan de forma ilícita, a menudo utilizando cepas y métodos de producción que exigen asesoramiento y capacitación técnica para cumplir con las BPF (buenas prácticas de fabricación) o las BPAR (buenas prácticas agrícolas y de recolección).
- Muchos medicamentos con base en plantas provienen del cultivo al aire libre que llevan a cabo pequeños agricultores, incluido el cultivo lícito de adormidera en India y Turquía para la producción de medicamentos opiáceos, lo que desmiente el relato de que los pequeños agricultores no son capaces de cumplir las normas básicas de calidad en el caso del cannabis.
- El cultivo bajo techo también implica una huella de carbono mucho mayor, dado el elevado uso de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero que se derivan de la constante iluminación interior y de sistemas avanzados de control climático, otra razón más para considerar el cambio de la dinámica actual del mercado de cannabis.
- En lugar de apostar todo al modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, los países deberían aplicar una estrategia que apunte a tantos mercados como sea posible: extranjeros y nacionales; industriales, medicinales y nutracéuticos; y de permitirse, también los usos sociales, religiosos, culturales y destinados a adultos.
- Los países que instituyan la regulación del mercado legal del cannabis deberán considerar con cautela las condiciones de participación de las empresas extranjeras, al menos hasta que la industria nacional – incluidos los pequeños productores – haya podido establecerse; esto podría exigir la imposición de ciertas restricciones a la propiedad e inversión extranjera.
- Los legisladores y las autoridades al frente de la regulación deben crear sistemas especiales de acceso preferencial, tales como subsidios, leyes afirmativas de concesión de licencias, cuotas que exijan que cierto porcentaje del cannabis provenga de pequeños agricultores y, quizás, beneficios para las empresas que opten por cumplir con los principios de justicia social y desarrollo sostenible.
- Dadas las barreras para ingresar al mercado competitivo para los agricultores tradicionales, en su mayoría mal organizados y a menudo criminalizados, la producción de forma cooperativa sería la más beneficiosa y empoderadora para las comunidades productoras de cannabis.
- El desarrollo de una perspectiva nacional o regional fundada en procesos inclusivos y consultivos con productores de cannabis, profesionales de la salud, grupos de pacientes, especialistas en cuestiones jur’dicas, científicos y otros grupos, es fundamental para fijar el marco adecuado. Una señal positiva de que los países están en proceso de recuperar con cautela su extensa historia con el cannabis la dieron Marruecos, Sudáfrica, India, Nepal, Tailandia, Jamaica, Colombia y México en diciembre de 2020 cuando votaron a favor de la recomendación de la OMS para eliminar el cannabis de la rigurosa Lista IV de la Convención Única; sin esos votos, la recomendación no habría sido aprobada por mayoría en la CND (siglas en inglés de la Comisión de Estupefacientes).

- Que el cannabis permanezca en la Lista I, incluso después del examen de la OMS, significa que la prescripción médica sigue siendo obligatoria para acceder al mismo, lo que es un obstáculo para la práctica de medicina tradicional, y que los usos culturales y religiosos aún no están permitidos en el marco del tratado, lo que constituye un conflicto legal con los derechos indígenas, culturales y religiosos.
- Toda reforma de las políticas relativas al cannabis debe acompañarse de la eliminación de antecedentes penales y otras medidas relacionadas con la justicia restaurativa para aquellos afectados de manera desproporcionada por la Guerra contra las Drogas, especialmente los pueblos indígenas y las minorías raciales.
- Encontrar los puntos de contacto entre el debate sobre la regulación del cannabis y la agenda de desarrollo sostenible podría ofrecer posibilidades para cumplir la promesa de “no dejar a nadie atrás”, incluida en los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible).
- Los productores tradicionales necesitan asistencia técnica, financiera y jurídica para superar las numerosas barreras que complican su acceso a los mercados regulados; los organismos de desarrollo deben brindar esa asistencia de manera activa y urgente antes de que las grandes corporaciones capturen los mercados.
- Usar como referencia las mejores prácticas y aprender de las experiencias con el fin de reducir las barreras de entrada a los pequeños agricultores y elevarlas a las grandes empresas ayudaría a dirigir los mercados del cannabis hacia un rumbo más sostenible y equitativo, al atraer inversores responsables y reunir compradores y puntos de venta adecuados con base en los principios de empoderamiento de la comunidad, protección del patrimonio natural y comercio (más) justo.
- Al considerarse el modelo de “desarrollo con cannabis” deberá tenerse en cuenta la herencia del colonialismo y la carga específica que las respuestas represivas al mercado ilícito de cannabis impusieron a los países del “Sur Global”. Este modelo exigirá la puesta al día de nuestras nociones de desarrollo y cooperación Norte-Sur, basado en los principios de justicia social, comercio justo y sostenibilidad.
- Las lecciones de otros mercados indican que es improbable que el desarrollo impulsado por el sector privado mediante modelos de “negocios inclusivos”, basado en cadenas de valor mundiales o mecanismos voluntarios de certificación de la sostenibilidad, haga que el mercado del cannabis sea más sostenible. Al final, la legislación y las disposiciones reglamentarias son fundamentales para aplicar parámetros básicos, eliminar barreras de entrada, brindar acceso preferencial y compensación, e imponer restricciones a la dinámica del libre mercado y la captura empresarial.



Productor de cannabis, San Vicente y las Granadinas, Sylvia Kay, noviembre de 2019



1. Tradiciones y economía de subsistencia del cannabis

1.1 Breve historia de las culturas tradicionales del cannabis

La interacción humana con los numerosos aspectos de la planta de cannabis evolucionó desde las estepas de Asia Central a partir del año 12.000 a. e. c., durante el retroceso de la última era glacial.^{1,2} El cannabis es uno de los cultivos más antiguos. Aunque no hay consenso sobre sus clasificaciones taxonómicas, en su origen las dos especies principales eran *Cannabis sativa* (principalmente no psicoactiva) y *Cannabis indica* (psicoactiva).³ Sin embargo, desde la década de 1970 la distinción ha ido perdiendo relevancia debido al abundante cruce de nuevas cepas híbridas en la búsqueda de propiedades ideales para su uso recreativo. La *Cannabis sativa* de tipo fibra crecía entre los 35° y 60° de latitud, al norte y sur del ecuador. Hasta la década de 1840 fue el único tipo presente en Europa, también conocido como cáñamo europeo, y se plantaba mucho en las colonias europeas, pero los plantíos en latitudes bajas fracasaron por razones ecológicas. La *Cannabis indica*, también conocida como cáñamo indio,⁴ crecía principalmente por debajo de los 35° de latitud. Para el año 2000 a. e. c., su uso con fines psicoactivos había surgido en las zonas fronterizas de los actuales Afganistán, Pakistán y Tayikistán, y desde entonces se cultiva en latitudes bajas de todo el mundo.⁵

La planta de cannabis podría haberse utilizado principalmente por sus fibras, pero las semillas también sirven de alimento y, debido a la naturaleza pegajosa de la resina psicoactiva, es probable que la humanidad haya descubierto muy pronto el efecto intoxicante de la planta. Desde las estepas de Asia central, - posiblemente en la llanura de Pamir en el actual Tayikistán, en la frontera con Afganistán, Kirguistán y la región Uigur de Xinjiang en el oeste de China⁶ - la planta pronto ingresó a China. El cáñamo era utilizado ampliamente por los chinos para elaborar cuerda, ropa, velas y cuerdas de arco. Dibujos de la planta se hallaron en cerámicas que datan de 6.200 a. e. c. Más allá de sus fibras, las semillas de cannabis son nutritivas y, gracias a sus propiedades psicoactivas,

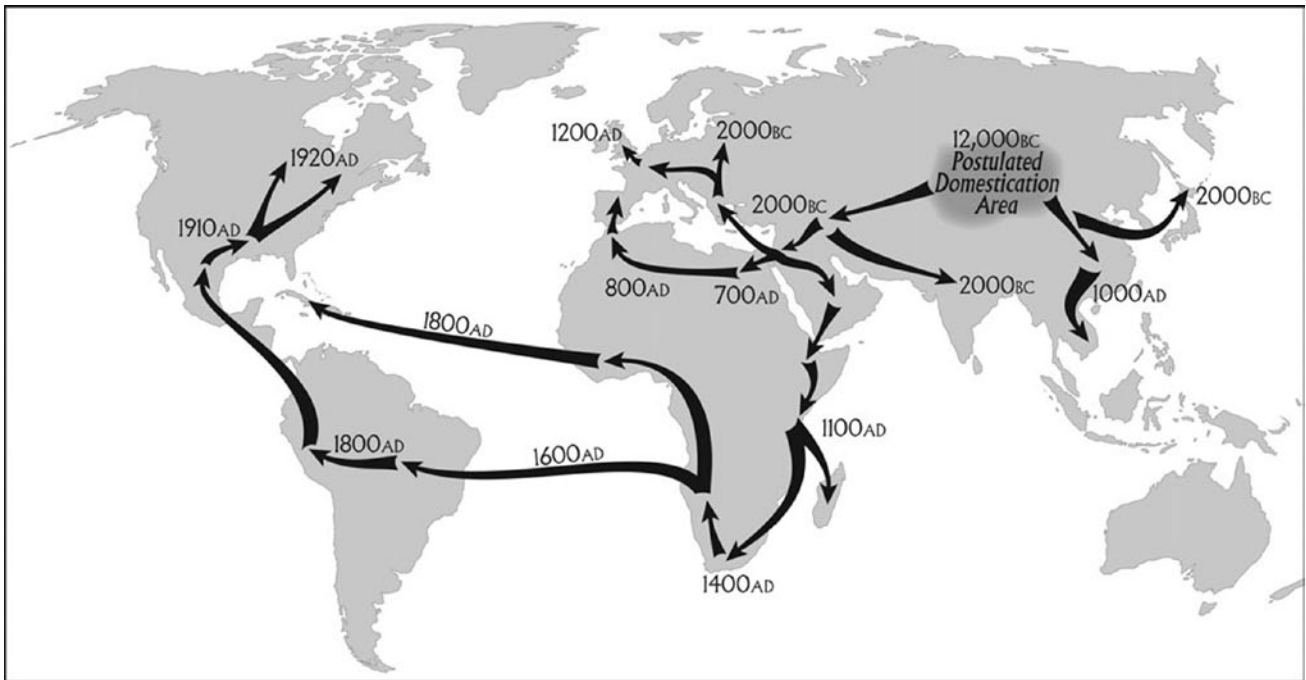


Figura 1. Difusión histórica del cannabis (Barney Warf, Geographical Review 2014)⁷

adquirió una gradual importancia para los chamanes y en las prácticas religiosas, y para la población en general, como vía de escape de la monotonía cotidiana. La primera evidencia documentada de cannabis medicinal en China se remonta al 4000 a. e. c.⁸

Desde las estepas de Asia Central, el cannabis viajó por todo el mundo, como lo describe la geografía histórica de Barney Warf (véase la Figura 1). Ese desplazamiento se puede separar aproximadamente en dos fases: una *fase premoderna* y otra *fase capitalista colonial* posterior.⁹ La fase premoderna fue lenta y se extendió por un lapso de miles de años. La planta migró por antiguas rutas comerciales, como la Ruta de la Seda, además de estar presente en diversas conquistas e invasiones, y también en migraciones pacíficas. El cannabis ya se había arraigado en el mundo musulmán en el medioevo, de Marruecos a Egipto y el Levante mediterráneo oriental, así como en la costa oriental de África alrededor del año 1000 e.c., a través de mercaderes de habla hindi, farsi o árabe en centros comerciales como Zanzíbar e Isla de Mozambique. Desde allí subió por la cuenca del río Zambeze y descendió por el río Congo hasta la costa occidental de África austral.

La planta también había llegado a Europa, donde se utilizaba fibra de cáñamo en la producción de cuerdas y lonas para velas

y para calafateo, la práctica de embeber cáñamo en alquitrán para cerrar las juntas de las maderas del casco de una embarcación con el fin de impermeabilizarla. Estas tecnologías permitieron que las potencias europeas expandieran sus imperios durante la fase capitalista colonial, lo que condujo al encuentro con las propiedades psicoactivas y medicinales de la planta, mucho más conocidas en regiones (sub)tropicales. La planta llegó al subcontinente indio entre 2000 y 1000 a. e. c., en lo que quizás sea el hecho más importante para su futuro consumo medicinal y recreativo; así comenzó la extensa y constante tradición local de cultivo del cannabis psicoactivo, a menudo con características medicinales y religiosas. Por el contrario, en China, con el predominio del confucianismo como ideología estatal, el uso del cannabis psicoactivo disminuyó gradualmente. El *ganja*, como se conocía al cannabis en India, también estaba disponible en forma de *bhang* (un preparado comestible utilizado en alimentos y bebidas, como una pasta suave o té mezclado con leche) o *charas* (resina de cannabis, conocida como *hashish*). El cannabis (mezclado con otras hierbas) también se empleó mucho en las tradiciones medicinales ayurvédicas.

Recordando las pingües ganancias que dejaba el comercio del opio, desde 1793 hasta la década de 1850, la Compañía



Británica de las Indias Orientales obtuvo ingresos considerables al gravar el cannabis y otorgar licencias a vendedores minoristas y mayoristas. Contrató supervisores para parar la evasión impositiva de los campesinos y, en consecuencia, la tributación colonial del cannabis se asoció cada vez más con la ilegalidad. “Cuando un producto se convierte en objeto de un impuesto estatal, y cuando los productores y proveedores tradicionales de ese artículo actúan para proteger sus ganancias evadiendo ese impuesto, ese producto y esos comerciantes son fuente de sospecha para los administradores que buscan maximizar los ingresos del Estado”, señala el historiador James Mills,¹⁰ quien sostiene que estos elementos del control imperial probablemente hayan contribuido a que el cannabis se asocie con la ilegalidad y la delincuencia.

Después de un estudio exhaustivo en 1894-1895, la Comisión de Drogas de Cáñamo de India propuso mantener el sistema impositivo. El accionar de la Comisión no se debió a inquietudes surgidas en India, sino a una pregunta que defensores de la templanza plantearon en la Cámara de los Comunes británica. A estos les preocupaban los efectos de la producción y el uso del cáñamo y afirmaban que los “manicomios de India están repletos de fumadores de *ganja*”.^{11,12} La Comisión examinó las propuestas de prohibición del cannabis presentadas en 1798, 1872 y 1892, y concluyó que las mismas se habían rechazado siempre con el argumento de que la planta crecía en forma silvestre por doquier y que los intentos por

impedir las distintas modalidades de consumo podrían desatar tensiones sociales y llevar a la población a consumir intoxicantes más dañinos, como el alcohol.

El informe concluye: “Con respecto a los presuntos efectos de las drogas en la salud mental, la Comisión ha llegado a la conclusión de que el uso moderado de drogas de cáñamo no produce efectos nocivos para la mente. [...] Por regla general, estas drogas no tienden a delincuencia ni a violencia”. El informe añade “que el uso moderado de estas drogas es la norma, y que el uso excesivo es comparativamente excepcional. El uso moderado no produce prácticamente efectos nocivos”. Aunque esa podría haber sido la solución más sensata, motivos subyacentes, como los ingresos fiscales, influyeron. Dos miembros indios de la Comisión expresaron sus discrepancias con la opinión mayoritaria del resto de los administradores, casi todos británicos, y alegaron un daño considerable para la salud, aunque basándose en pruebas poco fiables e incompletas sobre la correlación entre los trastornos mentales y el consumo de cannabis.

En el siglo XIX, trabajadores indios con contrato de servidumbre llevaron la cultura del uso recreativo a islas del Caribe con escasez de mano de obra. Tras la abolición de la esclavitud en 1834, la *ganja* llegó a Barbados y Jamaica, donde era tolerada siempre que no menguara la producción de azúcar. Posteriormente, el cultivo se extendió a la población negra de las islas. En 1907, las tiendas de la empresa en Jamaica y Trinidad vendían cannabis de forma abierta y legal.¹³ En 1913, sin embargo, la *ganja* fue declarada ilegal en Jamaica. Los trabajadores indios con contrato de servidumbre también llevaron la cultura del cannabis a Natal (Sudáfrica), lo que dio lugar a los primeros controles en África subsahariana que prohibían el cultivo, la posesión y el consumo de cannabis por parte de los trabajadores indios.

El encuentro capitalista colonial también generó una mayor expansión del cannabis por el continente americano. Los españoles introdujeron el cannabis en Colombia para su uso en el aparejo de los barcos en el siglo XVII. Los marineros portugueses y los africanos esclavizados introdujeron el cannabis en

el siglo XVI en lo que hoy es Brasil, donde se lo conocía como *fumo de Angola* (humo angoleño) o *diamba, liamba, riamba y maconha*, todas denominaciones derivadas del ambundo, kimbundu y otros idiomas de la actual Angola y el Congo.¹⁴ En Colombia, Jamaica y Panamá también se emplearon nombres centroafricanos para el cannabis, y el término español marihuana se derivaría del plural *mariamba* en kimbundu.¹⁵ En Brasil era consumida por trabajadores esclavizados de la caña de azúcar y su cultivo se permitió en las tierras del nordeste dedicadas a la caña de azúcar, desde donde se extendió a las aldeas de pescadores y entre los estibadores.¹⁶

En Angola, los gobernantes coloniales portugueses adoptaron una de las primeras prohibiciones del cannabis. Su consumo por parte de los esclavizados se “consideraba un delito”, observó el explorador David

Livingstone en 1857. Y añadió que “el consumo de esta maleza perniciosa está muy extendido en todas las tribus del interior” de lo que sería aproximadamente la actual Zambia.¹⁷ Otro explorador señaló en 1875 que, aunque los portugueses prohibieron su consumo a los africanos esclavizados, la *diamba* se vendía ampliamente en el mercado de Luanda (Angola) y se cultivaba en torno a las cabañas de las aldeas de casi todo el país.^{18,19} La vida de algunas poblaciones del Congo giraba en torno del cannabis, que se cultivaba, se fumaba regularmente en una *riamba* (una calabaza enorme, superior a un metro de diámetro) y se veneraba.²¹ En el continente americano, el cannabis fue prohibido por primera vez en Brasil, en 1830, cuando una disposición del consejo municipal de Río de Janeiro prohibió la venta y el consumo de pito de *pango* (cannabis, fumado habitualmente en una especie de

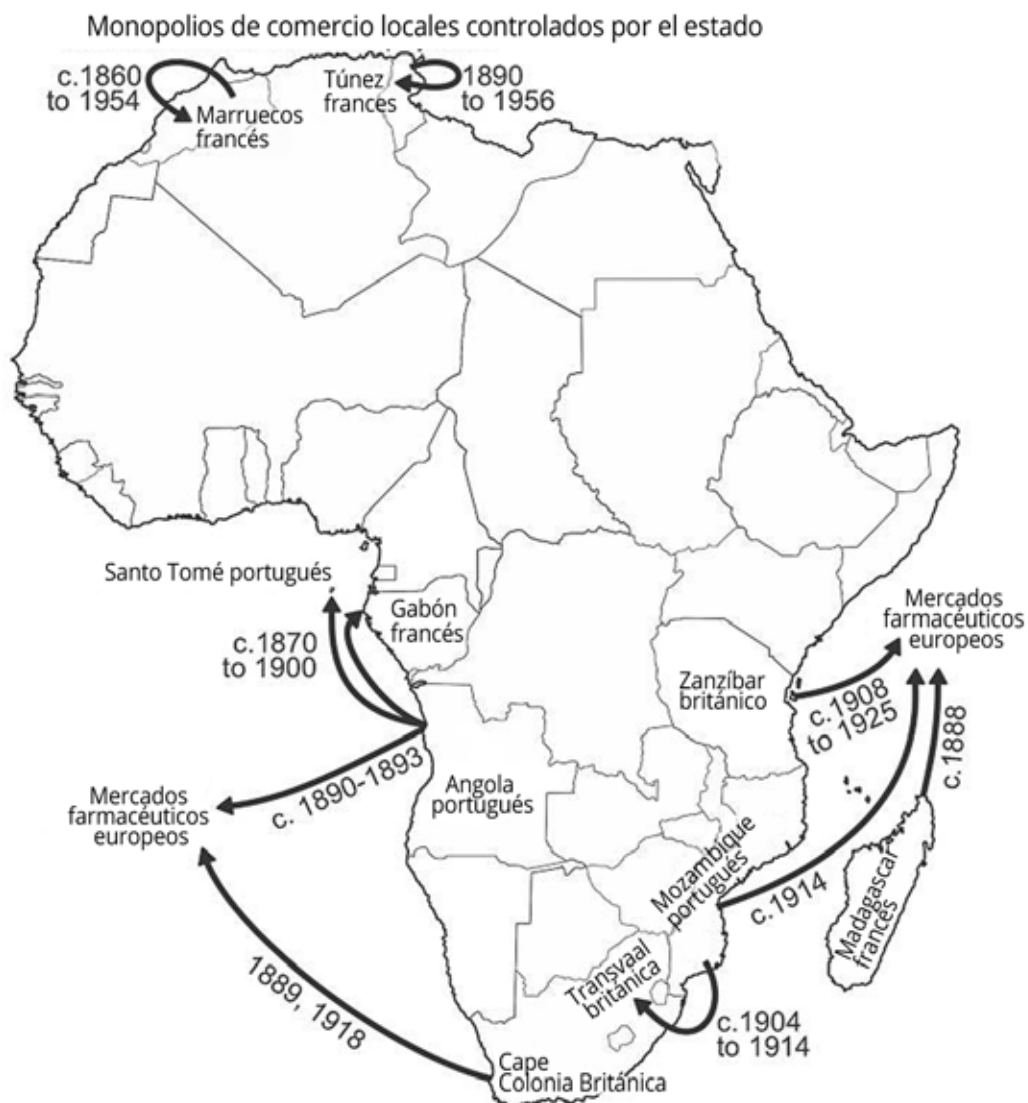


Figura 2. Comercio legal y fiscalizado del cannabis bajo gobiernos coloniales (Chris Duvall, 2019)²⁰

pipa de agua), así como su presencia en locales públicos. La venta de pango estaba sujeta a una multa de 20 milréis (unos 40 dólares estadounidenses al tipo de cambio de 1830), y toda persona, esclavizada o no, que consumiera pango era condenable a un máximo de tres días de cárcel. Otros municipios siguieron el ejemplo: Caxias en 1846, São Luís en 1866, Santos en 1870 y Campinas en 1876. Una normativa de São Luís, capital del estado norteno de Maranhão, prohibió en 1886 el uso, la venta y la exhibición pública de cannabis. Los esclavos que violaran la ley padecerían hasta cuatro días de cárcel.²²

En la etapa final de la colonización del continente africano, que abarca las décadas de 1870 a 1890, las potencias coloniales europeas presionaron para obtener ingresos de sus territorios con gravámenes sobre los mercados preexistentes, como sucedía en India. La mayoría de estos mercados duraron poco, excepto los monopolios más rentables de Marruecos y Túnez, que persistieron

hasta la década de 1950. En Marruecos, las administraciones locales recaudaban impuestos sobre la venta de tabaco y kif (cannabis), que eran transferidos al sultán y el *Majzen*, que ostentaba el monopolio.²³ A finales del siglo XIX, el 90 % de la demanda francesa de productos farmacéuticos derivados del cannabis (que no estaban prohibidos), se cubría con importaciones de Marruecos.²⁴

La política colonial francesa también se motivaba por la extracción de ingresos. En 1899, a la manerade su *Régie Indochinoise de l'Opium*, un monopolio que controlaba la importación y comercialización del opio en sus colonias asiáticas, Francia creó la *Régie des Tabacs et du Kif*, una empresa multinacional formada con capitales franceses, con sede en Tánger. En la conferencia de Algeciras de 1906, Francia obtuvo el monopolio de la *Régie*.²⁵ La política colonial francesa permitía el cultivo del cannabis para el mercado interno de Marruecos porque era rentable, desarrollándolo para el uso recreativo del kif de la población marroquí. Como lo hacía en Indochina, el monopolio cobraba precios exorbitantes, y lo recaudado por la venta de kif y tabaco generaba los mayores ingresos de los presupuestos coloniales franceses, con la excepción de los derechos de importación.²⁶

También se desarrollaron monopolios breves en las colonias portuguesas de Angola y Mozambique, la francesa Madagascar y las británicas Colonia del Cabo, Transvaal (Sudáfrica) y Zanzíbar. Desde allí, las empresas europeas intentaron exportar cannabis a sus mercados farmacéuticos nacionales, pero no lograron aprovechar la capacidad local. Sin embargo, otros cultivos de exportación, incluidos intoxicantes suaves como tabaco, café y té, fueron más rentables. Por otra parte, los europeos consideraban que el cannabis dañaba la “salud de la población local” y disminuía la disponibilidad y la calidad de la mano de obra.^{27,28} Esta estigmatización del cannabis lo relegó a la clandestinidad y la mayor parte de los gobiernos de las colonias africanas lo prohibieron incluso antes de que figurara en la Convención Internacional del Opio de 1925, lo que desató una prohibición jurídica cada vez más rigurosa. En el Congo francés, p. ej., el cannabis pasó de cultivarse abiertamente a la clandestinidad entre 1880 y 1925. En



Cannabis sativa, Prof. Dr. Otto Wilhelm Thomé, Flora von Deutschland, Österreich und der Schweiz, 1885.

Sudáfrica, el cultivo de cannabis comenzó a ocultarse cada vez más después de 1850 hasta casi invisibilizarse en 1900.²⁹

1.2 Consecuencias de la prohibición del cannabis

Entre 1840 y 1900, revistas médicas de Europa y Estados Unidos publicaron más de 100 artículos sobre el uso terapéutico del cannabis, recomendándolo como estimulante del apetito, relajante muscular, analgésico, hipnótico y anticonvulsivo.³⁰ En 1890, uno de los médicos de la corte de la reina Victoria escribió en *The Lancet* que “el cáñamo indio, en estado de pureza y administrado con cuidado, es una de las medicinas más valiosas que poseemos”.³¹ Su uso en la medicina occidental comenzó a retroceder a principios del siglo XX, y en los Estados Unidos “el golpe de gracia lo dio la Ley del Impuesto a la Marihuana de 1937. Concebida para evitar todo uso que no fuera médico, esta ley dificultó de tal manera el acceso al cannabis con fines médicos que lo retiró de la farmacopea”.³² La Convención Única de 1961 hizo prácticamente lo mismo para el resto del mundo.

Al negociar el borrador de la Convención Única, Estados Unidos insistió en que las tradiciones terapéuticas asiáticas deberían descartarse por ser “usos cuasimédicos”. Esto provocó la feroz reprimenda del recientemente independizado gobierno de India, que *“enfaticó que los sistemas autóctonos de medicina, como los sistemas ayurvédico y unani, que habían existido en India de forma organizada durante cientos de años, y de los cuales grandes sectores de la población continúan dependiendo para su tratamiento médico, tenían tanto derecho a ser denominados médicos, y no cuasimédicos, como los sistemas alopático y homeopático. No se convirtieron en cuasimédicos simplemente porque no eran sistemas occidentales.”*³³

En medio de los movimientos independentistas y la reconstrucción de posguerra, en la década de 1950 comenzaron las negociaciones para fortalecer el régimen internacional mediante la creación de una nueva “Convención Única”, bajo los auspicios de la ONU y en sustitución de los tratados anteriores. Las potencias coloniales británica, holandesa y francesa, que en el

pasado opusieron resistencia a la prohibición más estricta, habían perdido el control de sus lucrativos monopolios legales sobre la producción de opio, coca y cannabis en sus antiguas colonias, tales como Birmania, India, Indonesia y Marruecos. A diferencia de sus antiguos gobernantes coloniales, los nuevos estados independientes no pudieron resistir la presión de Estados Unidos para establecer un régimen mundial de prohibición de las drogas; el equilibrio de poder se había desplazado. Tras arduas negociaciones, la Convención Única obligó a los países a extender la fiscalización nacional a los cultivos de adormidera, coca y cannabis, imponer sanciones penales al cultivo ilícito y prohibir todos los usos tradicionales.³⁴

Todos los usos tradicionales del cannabis y la coca debían abolirse en un plazo de 25 años y los usos “cuasimédicos” del opio en un plazo de 15 años. De manera controvertida, el cannabis (“las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis”) y la resina de cannabis figuraban en sus Listas I y IV, esta última reservada para sustancias con “propiedades particularmente peligrosas” y escaso o ningún valor terapéutico reconocido. Esta clasificación estricta se realizó sin una evaluación adecuada de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el organismo especializado de la ONU al que la Convención encargó realizar recomendaciones sobre la clasificación de sustancias.³⁵ Según Adolphe Lande, actor clave en el diseño del sistema de tratados de la ONU de fiscalización de drogas y redactor de los comentarios a las convenciones de 1961 y 1971, el cannabis *“se define como uno de los productos agrícolas narcóticos cuya fiscalización representa indiscutiblemente el punto más débil del régimen internacional”*.³⁶

Como escribió Neil Boister en su manual, *Penal aspects of the UN drug conventions*, la Convención Única de 1961 *“encarna la estrategia general de los estados desarrollados consumidores de drogas para reducir y eventualmente eliminar el cultivo de plantas productoras de drogas, objetivos que sólo podrían lograrse a cierto costo para los países en desarrollo donde se cultivaron estas plantas”*.³⁷ En el caso del opio, los regímenes legales para los usos médicos y no médicos persistieron hasta mediados de la década de 1970, antes de ser completamente abolidos en países como Birmania, Irán

y Pakistán, o sometidos a un régimen de estricta fiscalización estatal exclusivamente con fines medicinales. En India y Turquía, la transformación se realizó de tal manera que a muchos pequeños agricultores se les permitió seguir cultivando con una licencia estatal. En el caso de la coca, la considerable demanda internacional de cocaína medicinal que existió hasta principios del siglo XX había desaparecido casi totalmente, pero en Bolivia y Perú se instauró un marco legal para sostener la oferta de hoja de coca en el mercado interno tradicional y para su exportación como aromatizante en la producción de Coca Cola. La abolición de los usos culturales y ceremoniales tradicionales que están generalizados en la región andina resultó imposible, una realidad que Bolivia, Colombia y Perú han tratado de justificar a través de reservas a la Convención de 1961 y la de 1988.

En el caso del cannabis, sin embargo, dadas la clasificación y prohibición particularmente estrictas de la Convención Única, no se adoptó un régimen legal nuevo. Lo que quedaba del menguante mercado médico mundial se derrumbó y, bajo la fuerte presión, las prácticas tradicionales desaparecieron o sobrevivieron en la clandestinidad en

lugares donde las autoridades eran más tolerantes hacia las culturas locales. Los focos supervivientes de cultivo ilícito en los países que eran productores tradicionales de cannabis se convirtieron en fuentes importantes de producción y exportación para el mercado mundial de cannabis ilícito, cuando el uso comenzó a dispararse en Europa y América del Norte a fines de la década de 1960.

1.3 Alcance de la actual economía de subsistencia del cannabis

Resulta imposible calcular cuántos son los pequeños agricultores que aún dependen del cultivo ilícito del cannabis. Los cálculos aproximados del cultivo mundial de cannabis que realizó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) generaron valores muy diferentes. En un intento inicial de 1999 se estimó que “en total la superficie mundial donde la planta de cannabis se cultiva y/o crece de forma silvestre podría variar entre 670.000 ha y 1.800.000 ha”.³⁸ En 2004, la Asamblea General solicitó a la UNODC que preparara un estudio sobre el mercado

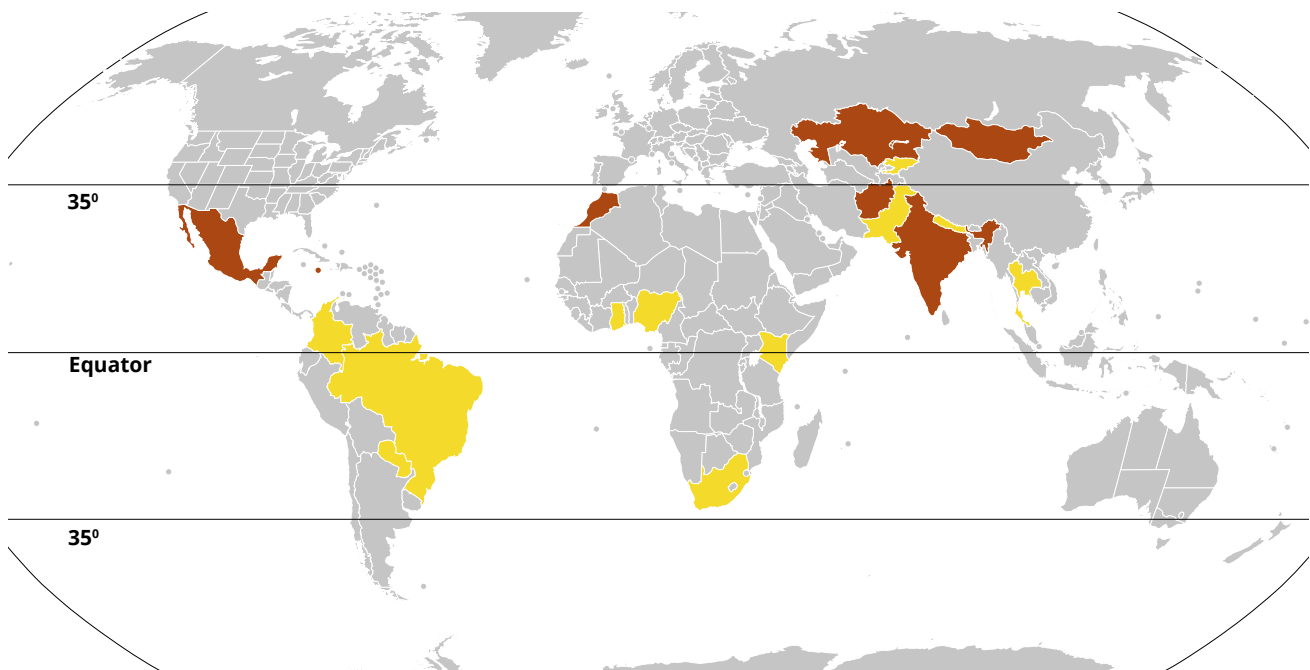


Figura 3 Mapa: Principales países de producción tradicional.³⁹ ■ < 10,000 hectáreas ■ > 10,000 hectáreas

Notas: Importantes países productores con menos de 10.000 ha: Brasil, Colombia, Ghana, Kenia, Kirguistán, Líbano, Lesoto, Nepal, Nigeria, Pakistán, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Sudáfrica, Esuatini (Swazilandia) y Tailandia.

Países productores con más de 10.000 ha: Afganistán, India, Jamaica, Kazajstán, México, Mongolia y Marruecos.

mundial del cannabis,⁴⁰ lo que dio lugar a un número especial del *Boletín de Estupefacientes* y a un resumen en el *Informe Mundial sobre las Drogas* de 2006. El análisis preliminar “sugiere que el grueso de la producción de cannabis a nivel mundial podría darse en una superficie de unas 231.000 hectáreas, de las que más de la mitad se encuentran en Marruecos”.⁴¹ Sin duda influyó en la estimación que Marruecos fuera el único país donde la UNODC realizó un estudio sobre los cultivos. La publicación detalla las numerosas dificultades metodológicas que existen para producir cálculos confiables, como la falta de datos básicos. El Cuestionario para los Informes Anuales (ARQ), por ejemplo, pide a los Estados miembros estimaciones del número de hectáreas (ha) dedicadas al cultivo de cannabis, pero “la mayoría de ellos no responde a esa parte”. “Francamente”, según la UNODC, “en general no sabrían bien cómo efectuar dicha estimación. Habida cuenta de que el consumo es principalmente de ámbito nacional y de que en muchas sociedades el cannabis no se considera especialmente problemático, la mayoría de los Estados tendría pocos incentivos para dedicar mucho tiempo al cálculo en cuestión”.⁴² Unos años después, el *Informe Mundial sobre las Drogas* de 2009 mencionó una variación de 200.000 a 642.000 ha, basada en estimaciones de la producción mundial de hierba de cannabis en el rango de 13.300 a 66.100 toneladas y de resina de cannabis de 2.200 a 9.900 toneladas.⁴³ Desde entonces, la UNODC ha evitado los cálculos de producción mundial y se limita a señalar los altos niveles de incertidumbre al respecto, – ya que el cannabis se puede cultivar, bajo techo o al aire libre, en casi todos los países del mundo – y solo proporciona ejemplos seleccionados de estimaciones de cultivo y datos sobre erradicación e incautaciones para ilustrar la magnitud del mercado.

A partir de 2000, la UNODC publicó estudios anuales de seguimiento de cultivos para la adormidera y la coca.⁴⁴ Sin embargo, los estudios sobre cultivos de cannabis solo se llevaron a cabo en el período 2003–2005, en el caso de Marruecos, y en 2009–2012, en el de Afganistán. En 2003, el estudio marroquí calculó que unos 96.600 hogares cultivaban 134.000 ha de cannabis en la región nórdico del Rif; al año siguiente se

registró una disminución del 10%, a 120.500 ha.⁴⁵ En 2005, el cultivo había descendido aún más, a 72.500 ha, con la participación de unos 90.000 hogares.⁴⁶ Otros observadores estimaron el número de hogares marroquíes que dependen de la producción de kif y hachís en unos 140.000, o más de un millón de personas.⁴⁷ Para Afganistán, el último estudio de la UNODC sobre el cannabis calculó entre 8.000 y 17.000 ha, que abarcan a unos 65.000 hogares.⁴⁸

Otras fuentes importantes de suministro tradicional de los mercados internacionales, además de Marruecos y Afganistán, son Albania, Camboya, Colombia, Jamaica, Kazajstán, Líbano, México, Nepal, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, San Vicente y las Granadinas y Tailandia. Pero apenas existen datos fiables sobre la extensión del cultivo o los volúmenes de exportación. Kazajstán, una de las presuntas cunas del cannabis hace más de 10.000 años, – donde aún existe una vibrante cultura cannábica local, que incluye el uso de la fibra en textiles y usos medicinales y sociales tradicionales – es un ejemplo del cual rara vez se informa. En 2014, las autoridades de gobierno calcularon la cantidad de cannabis silvestre y cultivado en el valle de Chui, la principal zona de producción del país, en 140.000 ha.⁴⁹ Hasta dos tercios de los habitantes del valle participarían en el comercio del cannabis para usos locales y su exportación al resto de Asia Central y Rusia.

El número de hogares agrícolas en Afganistán y Marruecos, combinado con las incógnitas de otros productores importantes de África, América Latina y el Caribe y Asia, y la gran cantidad de jornaleros necesarios para el cultivo y la cosecha, evidencian que el cultivo ilícito del cannabis ofrece una economía de subsistencia esencial para varios millones de pequeños agricultores y trabajadores rurales del planeta. La expansión de la producción nacional en los mercados de América del Norte y Europa (incluido el cultivo en interiores y el cultivo doméstico para uso personal) ha reemplazado una parte considerable de las importaciones de los países productores tradicionales. Aunque ha disminuido la dependencia del cannabis importado, persisten importantes cuestiones de desarrollo que deben abordarse en las políticas sobre el cannabis.



2. El cannabis y el Desarrollo Alternativo

2.1 De la asistencia técnica al desarrollo alternativo

A principios de la década de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) concluyó que el cultivo de cannabis no era apropiado para proyectos de desarrollo alternativo. “Su eliminación es en gran medida una cuestión de aplicación de la ley”, señalaba un documento de información técnica del PNUFID,¹ “y no justifica, salvo casos excepcionales, la asistencia en la forma de inversiones para sustitución de cultivos o desarrollo rural”. La posibilidad de adoptar medidas eficaces contra el cultivo de cannabis siempre fue limitada, según el documento, “debido a la naturaleza dispersa del cultivo, que se produce en estado silvestre en muchos países. Además, la percepción por parte de la opinión pública y de los gobiernos de la amenaza que representa el cannabis ha sido relativamente débil”.

Sin embargo, en la etapa inicial de las negociaciones para la Convención Única de 1961, se consideró que ofrecer alternativas económicamente viables y asistencia técnica en forma de sustitución de cultivos era el paso lógico para limitar la producción de drogas en su origen, que era la manera más eficaz de fiscalizar los cultivos productores de drogas.² Sin duda, el cannabis era considerado como un posible candidato. El tema de la sustitución de cultivos avanzó en la agenda de la Comisión de Estupefacientes (CND), la reunión anual de la ONU de funcionarios nacionales e internacionales dedicados a fiscalizar las drogas, cuando Irán decidió limitar el cultivo de la adormidera a algunas provincias, tras la adopción del Protocolo del Opio en 1953.³ A partir de 1956, el asunto de la “asistencia técnica en el campo de la fiscalización de estupefacientes” (o, desde 1962, la “cooperación técnica en la fiscalización de estupefacientes”) sería un punto habitual en la agenda de la CND.

En ese momento, la CND no tenía un organismo propio especializado en la ONU y dependía de los existentes, como la Organización Mundial de la Salud (OMS)

y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para implementar programas. En el nivel superior, la asistencia técnica fue gestionada por el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (EPTA, por sus siglas en inglés) para el desarrollo económico de los países subdesarrollados, creado en 1949 en cumplimiento del artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, para promover *“niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”*.⁴ En 1958 se creó el Fondo Especial de las Naciones Unidas (SF) con el fin de ampliar el alcance de su programa de asistencia técnica.⁵ En 1966, el EPTA y el SF se fusionaron para formar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero el PNUD los mantuvo como dos fondos separados hasta 1970.

En la sesión de 1956 de la CND, Irán propuso una resolución sobre *“asistencia técnica”* que reconocía que el esfuerzo exigía una *“una mayor asistencia técnica para que sus cultivadores puedan sustituir el cultivo de la adormidera por el de otras plantas”*, lo que no se podía lograr *“sin cooperación internacional”*. La resolución iraní fue adoptada, al igual que otra presentada por Canadá y Estados Unidos, para limitar la asistencia en el ámbito de la fiscalización de estupefacientes a los *“servicios de asesoramiento de expertos, becas de estudios, seminarios y servicios de laboratorio para determinar, por medios físicos y químicos, el origen de los estupefacientes decomisados en el tráfico ilícito”*.⁶

Aunque en ese momento la cuestión del opio era considerada más urgente, pronto le tocó el turno al cannabis cuando en 1957 Marruecos, que se había independizado del dominio francés y español el año anterior (aunque España conserva los enclaves de Ceuta y Melilla, y la situación del Sáhara Occidental sigue irresuelta), también abordó el tema de la asistencia técnica relativa al cultivo de cannabis. El país había adherido al régimen de fiscalización de drogas existente y la prohibición del cannabis fue ampliada de la antigua zona francesa (desde 1954) hasta incluir la antigua zona española, donde se realizaba la mayor parte del cultivo, antes lícito. El gobierno marroquí llamó la atención de la CND sobre la importancia de *“encontrar cultivos sustitutivos para el de cannabis”*, para

lo cual solicitó *“como asistencia técnica que se envíen agrónomos especializados en la sustitución de cultivos”*.⁷

El problema, según el representante marroquí, *“era que miles de personas llevaban años viviendo del cultivo del kif, y era su principal fuente de sustento”*.⁸

En la sesión de la CND de 1959 se hizo especial referencia al problema de la prohibición del cannabis en zonas del norte de África y el subcontinente indio, en las que aún está permitido, o lo estaba hasta hace poco. Se señaló que esos países, por lo general, *“no tenían generalmente recursos suficientes para solventar complemente las dificultades que había planteado su decisión de prohibirlo y necesitaban, por consiguiente, una considerable ayuda del extranjero”*. Aunque en la misma sesión se expresó fuerte escepticismo sobre la idoneidad de la asistencia técnica, una vez más se aplicó la fórmula mágica: *“En particular, se necesitaba asistencia técnica para la introducción de cultivos de sustitución y para resolver los aspectos médicos del problema de la toxicomanía producida por el cannabis”*.⁹

El observador de Marruecos informó a la Comisión que el cultivo de cannabis, o kif, se había reducido casi a la mitad y que el Ministerio de Agricultura estaba haciendo experimentos con cultivos de sustitución.¹⁰ El año anterior, Marruecos había anunciado medidas preparatorias para solicitar asistencia técnica. El Ministerio de Agricultura había iniciado un estudio exhaustivo del cultivo de cannabis en la casi inaccesible región del Rif, en el norte de Marruecos, con la intención de que, una vez concluido el estudio, solicitaría la asistencia de expertos de la FAO para convertir la tierra dedicada al cannabis a otros cultivos.¹¹

El gobierno marroquí decidió seguir adelante; se indemnizó a los productores (con 0,40 dólares por libra)¹² por el cannabis entregado, y en 1960 se compraron y destruyeron cerca de 50 toneladas en el marco del programa.¹³ Había que hallarle empleo a unos 15.000 productores. En Ketama, el Ministerio de Agricultura distribuyó semillas y fertilizantes como ayuda para que los agricultores se pasaran del cultivo del kif a otros sustitutos. Uno de los planes era convertir los campos de cannabis al cultivo de tabaco,¹⁴ lo cual tenía

sentido ya que el monopolio que compraba el cannabis lícito en el pasado reciente, la *Régie des Tabac et du Kif*, también poseía el monopolio del comercio de tabaco en el país.

La FAO realizó un estudio de la región del Rif “para facilitar la sustitución del antiguo cultivo de “kif” (cannabis) en la región como parte de la reconversión general de la agricultura y la reforestación”.¹⁵ En 1961, la ONU y la FAO iniciaron un programa de desarrollo rural (*Développement Economique et Rural du Rif Occidental*, DERRO) que, aunque no apuntaba específicamente al cultivo de cannabis, que la FAO se resistía a hacer directamente, tenía la meta de desarrollar la zona y combatir la deforestación, la erosión y la migración.¹⁶ En 1962 se informó de un fuerte incremento en el volumen de cannabis incautado en Marruecos, de casi el doble de la cifra de 1961. Además, unas 400.000 plantas de cannabis fueron destruidas. Aparte del volumen en cuestión, la situación no tuvo grandes cambios. El cultivo clandestino en el norte aún continúa, a pesar de las medidas represivas del gobierno.¹⁷

Sin embargo, la asistencia financiera para la sustitución de cultivos productores de drogas no se concretó, ni siquiera para el opio, considerado de mayor urgencia. En Irán, un mayor ingreso de opio ilícito desde Afganistán y Turquía, y la fuga de las reservas de oro iraníes, “generaban una situación crítica; y, a menos que Naciones Unidas brinde más ayuda positiva, el gobierno iraní podría verse obligado a volver al cultivo de opio y reinstaurar el monopolio del opio”,¹⁸ lo que sucedió efectivamente en 1969.¹⁹ El problema de Marruecos desapareció gradualmente de la discusión en la CND y la atención se desplazó al Líbano, otro fuerte productor de cannabis y principal proveedor del importante mercado de Egipto. Líbano aplicaba “medidas preventivas y punitivas para remediar la situación y, en particular, se aprestaba a fomentar cultivos nuevos”.²⁰ En 1963, se autorizó a los agricultores de las regiones productoras de cannabis a plantar tabaco, que fue adquirido por el Estado. Además, “había prospección en curso para descubrir tierras aptas para el cultivo de girasol y cannabis industrial”.²¹

El proyecto de girasol (el “Plan Verde”) para reemplazar el cultivo de cannabis en el distrito

de Baalbek/Hermel tuvo cierto impacto inicial. El suministro de semillas y fertilizantes y la compra de la cosecha de girasol a precios alentadores provocaron una fuerte caída en la producción de cannabis. Pero pocos años después, el gobierno no pudo brindar los insumos y el pago de la cosecha se retrasó debido a los engorrosos trámites burocráticos. En consecuencia, los agricultores volvieron a cultivar cannabis.²² En la CND en 1973, el representante de Líbano, al analizar los pasos dados desde 1966 para erradicar la producción de resina de cannabis del país, señaló que “si bien las medidas adoptadas al respecto habían sido costosas desde el punto de vista financiero y se habían llevado a cabo con energía, habían resultado inadecuadas”.²³

Era cada vez más evidente que los resultados de la ONU en el ámbito de la sustitución de cultivos eran, en el mejor de los casos, escasos. Lo que señaló un informe para la CND de 1967, elaborado por la Secretaría y basado en información recopilada por un miembro de la División de Estupefacientes sobre la función que cumplió la sustitución de cultivos en la operación libanesa del girasol en las zonas cultivadas con cannabis, podría igualmente decirse de su función en general: que su asistencia se realiza “mediante la asesoría de expertos, mediante el enlace o la coordinación, pero lo más importante, mediante la creación de un ambiente internacional en el que otras formas de asistencia podrían comenzar a fluir”.²⁴ Si bien el proyecto del girasol tuvo el apoyo de la ayuda al desarrollo de Estados Unidos, el estallido de la guerra civil en Líbano (1975–1990) marcó su destino. El cultivo de cannabis aumentó sustancialmente mientras que también se introdujo el opio.

En los años siguientes, Líbano y Marruecos, dos de los productores de hachís de exportación más importantes de los 50 años previos, protagonizaron proyectos de sustitución de cultivos. Ninguno tuvo un impacto sustancial y duradero sobre el cultivo de cannabis.²⁵ El subsidio que se les pagó a los agricultores de cannabis en Líbano con el fin de que la planta fuera menos rentable que el girasol funcionó en un principio, pero también provocó el aumento del precio del hachís: “existía el riesgo – si el gobierno libanés seguía aumentando los subsidios al girasol – de iniciar una ‘carrera con los traficantes’. Esto hubiera



Plantación de cannabis, Donar Azila, Pien Metaal, 2009

*generado costos asombrosos para Líbano, aunque existiera la más remota posibilidad de poder ganar la carrera”.*²⁶

Desde 2003, Marruecos recibió al menos 28 millones de euros de la Unión Europea (UE) para la erradicación del cultivo de cannabis. Además, Estados Unidos donó 43 millones de dólares entre 2005 y 2012 para ayudar a los agricultores a encontrar cultivos sustitutos del cannabis.²⁷ Según Khalid Benomar, ex jefe de estrategia y planificación de la Agencia para la Promoción y el Desarrollo del Norte (APDN), “todo lo que hizo la Agencia en términos de recuperación [sustitución de cultivos] estaba destinado al fracaso, porque no existía un entorno de desarrollo favorable, especialmente por la insuficiencia de la infraestructura básica”.²⁸ La APDN impulsó las cooperativas para desarrollar nuevas actividades generadoras de ingresos, junto con actividades complementarias como la apicultura, la cría de ganado ovino o caprino, o la arboricultura. “Hubo experiencias que prosperaron, pero tuvimos muchos obstáculos, incluida la resistencia de las personas que boicotearon la capacitación y la colaboración”, explica Benomar. Cultivos como las aceitunas necesitan al menos 10 años para alcanzar la rentabilidad, mientras que el ciclo del cannabis lleva un máximo de cinco meses. Los proyectos de cría de ovejas y cabras no tuvieron éxito.

2.2 El cannabis y el Desarrollo Alternativo: la responsabilidad compartida

El Comité Central Permanente de Estupefacientes (predecesor de la JIFE) había señalado en 1968 que “el único medio para eliminar en última instancia el tráfico ilícito de opio, hojas de coca y cannabis sería lanzar una campaña mundial de reforma socio-ecológica en las zonas afectadas, y reemplazar el opio, las hojas de coca y el cannabis por otros cultivos. Tal emprendimiento exigiría una amplia cooperación internacional y abundantes recursos financieros y administrativos, y al principio podría parecer impracticable”.²⁹ En el caso del cannabis, sin embargo, los desafíos eran tanto financieros como políticos.

“Paradójicamente”, comentó el presidente del Comité, Sir Harry Greenfield, “en un momento en que países como India, con siglos de experiencia con el cannabis, están eliminando progresivamente el consumo, los libertarios de los países industriales avanzados argumentan que no es peor que el alcohol, que su consumo no es peligroso, o que, en todo caso, no es lo suficientemente peligrosa como para justificar la prohibición”.³⁰ Ese año, poco después del “Verano del Amor”, una resolución del Consejo Económico y Social señaló en ese sentido “que se ha dado una publicidad considerable a declaraciones no

autorizadas que minimizan los efectos nocivos del cannabis y defienden que su uso se permita para fines no médicos”, y recomendó que los gobiernos deberían “lidiar de manera eficaz con la publicidad que promueve la legalización o la tolerancia del uso no médico del cannabis como droga inofensiva”.³¹

“El cannabis”, vaticinó Greenfield correctamente, “es un tema de debate interminable: ha sido así durante varios años ya y parece probable que continúe siéndolo durante varios años más”.³² De hecho, la discusión perduró, y 30 años más tarde, el problema volvió con toda su fuerza después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998 fijara la meta, en un plazo de 10 años, para “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera” para el año 2008, y, a fin de lograr ese ambicioso objetivo, había adoptado el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo. La Declaración Política de 1998 consagró además los principios de un enfoque

equilibrado [entre la reducción de la oferta y la demanda] y la responsabilidad compartida [entre los países importadores y productores]: “El reconocimiento universal de que los países consumidores y los países productores de drogas comparten la misma cuota de responsabilidad ha sido confirmado desde entonces por incontables resoluciones, planes de acción y documentos marco de políticas”.³³

En el caso del cannabis, sin embargo, esos principios nunca se aplicaron en serio. En un informe especial sobre la “Fiscalización de cannabis”, la JIFE repitió en 2001 la ironía previa de Greenfield: “Resulta alarmante que, mientras muchos países en desarrollo han estado dedicando recursos a erradicar el cannabis y combatir el tráfico ilícito de esa droga, algunos países desarrollados han decidido al mismo tiempo tolerar el cultivo, el comercio y el uso indebido de cannabis”.³⁴ La Junta atribuyó en especial a la indulgencia europea por haber renunciado a la responsabilidad ante el consumo de cannabis frente a los esfuerzos concertados de los países productores tradicionales para eliminar el cultivo. Este discurso inspirado en la JIFE sobre la “dicotomía del productor ‘diligente’ versus el estado consumidor ‘indulgente’” dio lugar a una serie de resoluciones, en su mayoría auspiciadas por estados miembros africanos y árabes de la CND.³⁵

La primera de ellas surgió en la agenda de la CND en 2002, titulada “Fiscalización del cannabis en África”, y solicitaba al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID, predecesor de la UNODC actual) “que considere el desarrollo e implementación de programas de desarrollo alternativos apropiados, sujeto a disponibilidad de recursos voluntarios y, cuando sea posible, integrarlos a programas que ya se están implementando en países africanos por otras entidades de Naciones Unidas”.³⁶ Luego, en 2004, la Asamblea General adoptó una resolución sobre “Fiscalización del cultivo y el tráfico de cannabis” que expresaba preocupación porque “el cultivo y el tráfico de cannabis van en aumento en África, en parte como resultado de la extrema pobreza y la ausencia de cultivos sustitutos viables, y en parte debido a la rentabilidad de esa actividad y a la elevada demanda de cannabis en otras regiones del mundo” y que “el aumento del cultivo de cannabis en África es extremadamente peligroso



Cultivos de cannabis en Mpondoland, Sudáfrica, Pien Metaal, mayo de 2018

*para el ecosistema porque conduce a la amplia utilización de fertilizantes, la sobreexplotación del suelo y la destrucción de los bosques para dar cabida a nuevos campos de cannabis, lo cual acelera la erosión del suelo”.*³⁷

La resolución de la Asamblea General exhortó a todos los Estados a “que velen por el estricto cumplimiento de todas las disposiciones” de las convenciones de fiscalización de drogas de la ONU. Asimismo, les instó a que, “de conformidad con el principio de la responsabilidad compartida y como muestra de su compromiso con la lucha contra las drogas ilícitas, brinden cooperación a los Estados afectados, en particular a los de África, en la esfera del desarrollo alternativo, incluso mediante financiación para las investigaciones sobre la sustitución viable del cultivo de cannabis, protección del medio ambiente y asistencia técnica”; y alentó a los países “que cuenten con experiencia y conocimientos especializados en la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y los programas de desarrollo alternativo a que compartan su experiencia y sus conocimientos especializados con los Estados afectados, en particular los de África”.³⁸

La resolución también acogió con satisfacción el primer estudio sobre el cultivo de cannabis realizado por Marruecos en 2003 en colaboración con la UNODC, y pidió a la agencia “que comience un estudio mundial sobre el cannabis”. Ese primer estudio reveló que la superficie total del cultivo de cannabis en Marruecos había alcanzado unas 134.000 ha, con una capacidad de producción de hachís superior a las 3.000 toneladas, en su mayoría destinadas al mercado europeo. Uno de los motivos principales de ese volumen, según el director ejecutivo de la UNODC, Antonio María Costa, en su prefacio al informe, fue “la espectacular expansión del consumo de drogas en general, y de cannabis en particular, en los países europeos a partir de la década de 1970”.³⁹ Aunque el grueso de las ganancias de la industria, estimadas en 10.000 millones de euros, fue a parar a las redes de tráfico que operaban en Europa, según Costa, unas 800.000 personas, equivalentes a dos tercios de la población rural de la región del Rif, dependían del cannabis para la mitad de sus ingresos: “Esta responsabilidad compartida, la comunidad internacional – organismos multilaterales, países de producción, de tráfico y de consumo

*combinados – debe asumirla y comprometerse a abordar el problema con una determinación y un espíritu de cooperación a la medida del gobierno marroquí.”.*⁴⁰

Un año después, el segundo estudio mostró una caída de los precios y la reducción del 10 % en la superficie de producción de cannabis, lo que llevó a Costa a expresar su optimismo en el prólogo. Los ingresos a pie de plantación procedentes del cannabis, estimados en 325 millones de dólares en 2004, apenas equivalían a 0,7 % del ingreso nacional marroquí. “Este problema puede, por tanto, tratarse”, según Costa, y subraya que “el compromiso de la comunidad internacional, en cuanto a medios técnicos y financieros, será esencial para mantener la tendencia a la baja de la producción”.⁴¹ Esa tendencia a la baja “abre perspectivas prometedoras para la implementación de programas de desarrollo sostenible. Esta oportunidad debe aprovecharse con un espíritu de cooperación multilateral”. El estudio de 2004 incluyó una sección sobre los factores socioeconómicos y culturales que influyen en las decisiones de los cultivadores de cannabis, “la pieza que falta del rompecabezas para la implementación de programas de acción adecuados en la búsqueda de ingresos alternativos”, según Driss Benhima, director de APDN.⁴² Los resultados del estudio sociológico demuestran “el interés particular que debe darse a la mejora de la organización social colectiva, particularmente en la zona central del Rif”, sin la cual “el éxito y la sostenibilidad de los programas de desarrollo alternativo no pueden garantizarse”. El otro factor determinante sería la cooperación internacional para el desarrollo, según Benhima, al anunciar una mesa redonda organizada conjuntamente con la UNODC para reunir a posibles donantes y movilizar la financiación necesaria.

Ese mismo año, en 2004, una resolución europea instó a mejorar “el diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y las regiones productoras de cannabis, para intensificar así los esfuerzos de la Unión por apoyar el desarrollo alternativo y facilitar la cooperación en la lucha contra el tráfico de cannabis desde dichas regiones hacia la UE”.⁴³ Y en su informe de 2005, la JIFE le dedicó un capítulo temático al “desarrollo alternativo y medios de vida legítimos”, llamando la atención sobre la realidad de que la “gran mayoría de los agricultores que se dedican a

cultivos ilícitos, en particular el gran número de cultivadores de cannabis en los países en desarrollo, nunca ha recibido, lamentablemente, asistencia directa en materia de desarrollo alternativo”, y que “lamentablemente, casi no existen programas ni proyectos de desarrollo alternativo en África, a pesar de la gran cantidad de cannabis que se produce en esa región”.⁴⁴

En respuesta, la CND y el Consejo Económico y Social adoptaron otra resolución en 2006 sobre el “Empleo de los programas de desarrollo alternativo para reducir el cultivo de plantas de cannabis”. “Deseando que la experiencia adquirida en la ejecución exitosa de programas de desarrollo alternativo como parte del empeño por reducir de manera sostenida el cultivo del arbusto de coca y de la adormidera se aplique, cuando proceda y en la medida de lo posible, en las actividades para reducir el cultivo de plantas de cannabis”, la resolución instó a los Estados miembros a que, “de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida [...] brinden su cooperación a los Estados afectados, en especial en África, en la esfera del desarrollo alternativo, en particular mediante la realización de investigaciones sobre cultivos que ofrezcan alternativas al cannabis que resulten viables, y la prestación de asistencia técnica”.⁴⁵ La resolución ordenaba a la UNODC que, “cuando se lo soliciten los Estados que informen del cultivo de plantas de cannabis en gran escala, realice junto con otros asociados para el desarrollo [...] un estudio sobre la viabilidad de la ejecución de programas de desarrollo alternativo en esos países”.⁴⁶

La UNODC ya había realizado un estudio del mercado mundial de cannabis, de conformidad con la resolución de la Asamblea General de 2004, cuyos resultados se publicaron en una edición especial doble del Boletín de Estupeficientes de 2006, que caracterizaba el contexto político de la siguiente manera:

En el plano del derecho internacional, el cannabis se considera una droga ilícita más, pero en la práctica algunos Estados han reducido la prioridad asignada a su represión en comparación con otros problemas de toxicomanía. Los firmantes de una serie de tratados de fiscalización internacional de drogas han convenido en que el cannabis debe considerarse una droga ilícita. Sin embargo, pese a esos acuerdos, muchos Estados han aflojado en diversas formas sus controles sobre la sustancia.

Incluso en los casos en que estos cambios no suponen un incumplimiento de los tratados, parece haber una divergencia de espíritu entre los acuerdos internacionales y las medidas adoptadas por cada Estado. Esta discrepancia no se ha encarado en el plano internacional, por lo que las iniciativas adoptadas en el mismo para hacer frente al cannabis también han resultado a medias.⁴⁷

Esa ambivalencia también se transforma en obstáculos para la recopilación de datos: “En el cuestionario para los informes anuales de la ONUDD se pide a los Estados Miembros que presenten estimaciones del número de hectáreas de cultivo de cannabis en sus territorios respectivos, pero la mayoría de ellos no responde a esa parte. Francamente, en general no sabrían bien cómo efectuar dicha estimación. Habida cuenta de que el consumo es principalmente de ámbito nacional y de que en muchas sociedades el cannabis no se considera especialmente problemático, la mayoría de los Estados tendría pocos incentivos para dedicar mucho tiempo al cálculo en cuestión”.⁴⁸

En 2008, en su informe a la CND sobre la implementación de la resolución referida al desarrollo alternativo y el cannabis, “Marruecos indicó que necesitaba la asistencia de la comunidad internacional y pidió a la Unión Europea, en la que seguía aumentando la demanda de cannabis, que prestara esa asistencia. Además, Marruecos indicó que la ausencia de una política común sobre el cannabis en la Unión Europea, agravada por la ambigua legislación sobre drogas en algunos Estados, socavaba los esfuerzos del país en ese ámbito.”⁴⁹ Nuevamente en 2008, el año fijado por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el cumplimiento de la meta, la JIFE concluyó que: “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”.⁵⁰ Una evaluación de la coherencia política de los programas de desarrollo y reducción de la pobreza que la UE aplica en el norte de África confirmó esa actitud de ambivalencia:

“Hay una incoherencia entre la demanda de hecho del mercado de drogas europeo por el cannabis marroquí (que está parcialmente tolerado) y los esfuerzos que hace la UE para erradicar este cultivo en las provincias del norte y reemplazarlo

por otros cultivos, que actores económicos consideran destinados al fracaso mientras persista la demanda – y mientras otros cultivos no se pueden exportar – y mientras las ganancias sigan siendo elevadas: ‘La única manera de erradicar el cannabis es convenciendo a los europeos que fumen zanahorias’. De hecho, la prohibición oficial ha alentado la criminalización del cultivo y el comercio de cannabis y la creación de mafias en el norte de Marruecos. En la época precolonial, el cannabis era una mercancía legal e incluso gravada en el norte de Marruecos. La legalización del cannabis evitaría las mafias y aumentaría las ‘ganancias’ de los agricultores”.⁵¹

2.3 El cannabis y el Desarrollo Alternativo (DA) en la práctica

En 2006 una resolución del Consejo Económico y Social le solicitó a la UNODC la realización de un estudio mundial minucioso sobre el cultivo de cannabis, “sujeto a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios”, y en 2007 la oficina definió un presupuesto de USD 9,1 millones para la actividad de tres años de duración: “Hasta el momento, la ONUDD no ha recibido ninguna manifestación de interés de los Estados Miembros para contribuir a dicha actividad”, destacando que, “antes de formular o diseñar intervenciones de desarrollo alternativo en cualquier zona geográfica, es preciso llevar a cabo un análisis minucioso de la situación y una evaluación técnica de la magnitud del cultivo de plantas de cannabis”.⁵² En suma, las intervenciones de DA para el cannabis solo tendrían sentido tras la realización de ese estudio minucioso, pero ningún donante estaba dispuesto a pagarlo. De esta manera, la UNODC acabó de manera eficaz – y deliberada – con la ilusión de que alguna vez se dispondría de financiación internacional para implementar proyectos de DA destinados al cultivo ilícito de cannabis.

En los casos de la adormidera y la coca se realizaron importantes inversiones en DA, especialmente en Afganistán, Tailandia y la región andina, pero muy pocos proyectos de DA procuran reducir el cultivo de cannabis. Según la JIFE, “sólo dos proyectos de desarrollo alternativo se financiaron en zonas afectadas por el cultivo de cannabis, uno de ellos en el valle del Rif en Marruecos y el otro en el valle de Bekaa en

Líbano (donde también se estaba cultivando la adormidera). Por consiguiente, la experiencia de los programas de desarrollo alternativo apoyados por donantes en las zonas de cultivo de la planta de cannabis es limitada”.⁵³

A mediados de la década de 2000 algunos gobiernos sí mencionaron a la JIFE o la UNODC que habían emprendido o al menos explorado actividades propias de DA sin financiación externa. Ghana, por ejemplo, realizó un pequeño proyecto de apoyo a medios de vida alternativos para agricultores de cannabis;⁵⁴ Jamaica había sondeado la posibilidad del cultivo de cáñamo como parte de su programa de DA; y Filipinas había realizado una evaluación rápida de los sitios de cultivo de cannabis para identificar zonas de proyectos piloto de DA y también había estudiado la posibilidad de usar yacón (un tubérculo) y jatrofa (cuyas semillas se pueden usar para obtener biodiésel) como cultivos sustitutos.⁵⁵

La actual falta de proyectos de desarrollo que procuren reducir el cultivo ilícito de cannabis demuestra claramente la pérdida de confianza e interés político entre los donantes y los organismos de la ONU. La mayoría de los informes y resoluciones de la ONU sobre DA evitan por completo el tema del cannabis. Por ejemplo, el informe *Global Overview of Alternative Development Projects* (Panorama Mundial de Proyectos de Desarrollo Alternativo) de la UNODC (2019), no menciona al cannabis.⁵⁶ Esto complica el discurso mundial sobre la fiscalización de drogas y la DA, porque los objetivos, las metas y las disposiciones de tratados son los mismos con respecto a la reducción del cultivo ilícito de adormidera, de coca y de cannabis. La premisa básica de DA es que la reducción del cultivo ilícito es sostenible solo si se generan medios de vida alternativos a través del desarrollo rural. Es hora de dejar de lado las declaraciones políticas sin sentido y las resoluciones de la CND y reconocer abiertamente que la meta de “eliminar o reducir considerablemente” el mercado del cannabis ya no es considerada viable, y que la mira debe desplazarse a otras opciones políticas más realistas.

3. Asia

3.1 El modelo de desarrollo alternativo Doi Tung en Tailandia y Aceh, Indonesia

El Proyecto de Desarrollo Doi Tung en el norte de Tailandia, dirigido por la Fundación Mae Fah Luang (MFLF, por sus siglas en inglés), ha sido elogiado y estudiado por académicos, activistas y autoridades políticas de todo el planeta. En los últimos 30 años el proyecto Doi Tung ha ayudado a las comunidades rurales del norte de Tailandia, en especial del Triángulo de Oro, a reducir su dependencia económica del cultivo ilegal de adormidera mediante una extensa gama de programas de desarrollo. El modelo Doi Tung depende de cuatro principios clave: “secuenciación adecuada de alternativas de sustento viables y erradicación; medios de vida alternativos integrados y holísticos en lugar de un enfoque limitado a la simple sustitución; soluciones a largo plazo para el desarrollo en vez de ‘soluciones rápidas’; integración de interesados y participación de comunidades locales”.¹

El proyecto Doi Tung abarca una superficie de unas 15.000 ha en la provincia de Chiang Rai, beneficiando aproximadamente a 11.000 habitantes de 29 aldeas. El proyecto contó desde el principio con un fuerte apoyo de la familia real, fundamental para su reputación y su financiación a largo plazo. Los primeros cinco años (1988-1993) se dedicaron a problemas de salud inmediatos y a la atención de otras necesidades básicas. En la segunda fase (1994-2002) el foco principal fue la generación de ingresos, con la incorporación del concepto de ascender en la cadena de valor. “Esto implica ir más allá del cultivo de materias primas agrícolas, al planificar e implementar activamente la forma en que se puede avanzar hacia los pasos de procesamiento que agregan valor local al producto básico”.² La fase final de 15 años pretende alcanzar la sostenibilidad del proyecto fortaleciendo las unidades de negocio locales y la marca de los productos. “En esta fase final se lleva a cabo el desarrollo de capacidades, el empoderamiento y la educación, de modo que las personas estén preparadas para asumir el proyecto en 2017,

Planta de cannabis, Malana, India, Tom Blickman, septiembre de 2018



cuando termina. Nuestra meta final es dejar la administración y gestión del desarrollo de la zona y las empresas en manos de una nueva generación de líderes locales”.³

Cabe destacar que las autoridades tailandesas *“diferencian el cultivo comercial y admiten un nivel de producción con fines domésticos acorde al nivel del consumo local. Se reconoce que, aun si se abandonara el opio como fuente de ingresos, habría razones médicas, sociales y culturales para continuar el cultivo en pequeña escala”*.⁴ El cultivo ilícito de adormidera en el norte de Tailandia disminuyó gradualmente a medida que se incorporaron a las poblaciones locales medios de vida alternativos y sostenibles sin coerción ni juicios morales. Como gran parte del opio también se consumía localmente, la reducción se vio facilitada por un proceso de asimilación cultural de la minoría étnica y el abandono gradual de los usos tradicionales del opio. Sin embargo, la parte del cultivo de opio tailandés que se destinaba al mercado internacional de la heroína fue reemplazada por una mayor producción en otras partes del Triángulo de Oro, notablemente al otro lado de la frontera, en Myanmar.⁵

En Tailandia, el exitoso modelo de DA se aplicó solo a la adormidera y no al cultivo y la cultura del cannabis, también vitales en otras partes del país. No obstante, en 2006 el gobierno de Indonesia solicitó a la MFLF que aplicara su modelo a un proyecto piloto de DA con el fin de reducir el cultivo ilícito de cannabis en Aceh. El pedido formaba parte de un enfoque más amplio para lidiar con la producción de cannabis en Aceh; la estrategia 2006–2020 de la Junta Nacional de Estupefacientes (Badan Narkotika Nasional o BNN). El cultivo de cannabis en Indonesia se encuentra con mayor frecuencia en la parte nórdica de Sumatra, especialmente en la provincia de Aceh, donde se utiliza la planta históricamente con fines culinarios y terapéuticos. El cannabis, incluido en la categoría de drogas más severa de Indonesia, también es la sustancia ilícita más consumida del país.⁶

Durante décadas, el cultivo de cannabis en Aceh estuvo vinculado al conflicto armado entre el Estado y el grupo separatista Movimiento Aceh Libre (Gerakan Aceh Merdeka o GAM), que surgió a fines de la década de 1970 para luchar por la



Granja de ganja, Aceh Besar, Indonesia, M. Anshar

independencia de Aceh. El cannabis, junto con otros productos rentables obtenidos de forma ilegal, como la madera, habría sido una fuente de ingresos importante para el grupo separatista, aunque instituciones estatales – como la policía y las Fuerzas Armadas –, también estarían involucradas en las mismas actividades.⁷ En este contexto, eran pequeños agricultores quienes cultivaban cannabis en las regiones montañosas y de gran altitud de Aceh, y en general las plantaciones individuales no superaban la hectárea.⁸ En 2004, o un año antes del cese oficial del conflicto, que duró 30 años, algunas fuentes estimaban que cerca del 30 % del cannabis del sudeste asiático procedía de Aceh.⁹ En diciembre de 2004, Aceh fue una de las regiones más afectadas por el terremoto y posterior tsunami que asoló el Océano Índico. Las graves secuelas del tsunami magnificaron la precariedad y la inseguridad de las poblaciones locales, cuyas

opciones de subsistencia se vieron gravemente afectadas por el prolongado conflicto. De ahí la importancia del cultivo de cannabis, aunque ilícito, como medio de supervivencia.

Instituciones gubernamentales nacionales y locales, así como dirigentes comunitarios y religiosos, participaron en el diseño y la aplicación del proyecto piloto de DA de la MFLF. El mismo comenzó en 2007 y se centró en dos zonas principales del distrito de Aceh Besar, que abarcan a las aldeas de Lamteuba y Maheng. Las mismas habían sido un notorio bastión insurgente y también estaban asociadas con elevados niveles de cultivos de cannabis. En su estudio inicial realizado en 2006, la MFLF y sus socios locales identificaron una serie de problemas urgentes en la zona, en particular relativos a la salud, la seguridad alimentaria y los medios de vida. En Lamteuba se implementaron dos proyectos sanitarios (erradicación de la malaria y un programa de prótesis) para abordar los problemas de salud más urgentes y generar una buena relación y confianza con sus habitantes, que fueron reclutados como voluntarios del programa. Este proceso también facilitó un compromiso más estrecho entre los achinenses y los funcionarios indonesios, en una dinámica que implicó un proceso de recuperación gradual, después de 30 años de conflicto.

Posteriormente, se comenzaron proyectos de apoyo a los medios de vida en Maheng y Lamteuba, con el objetivo concreto de aumentar sus ingresos de 1 a 2 dólares diarios por persona. Se desarrollaron diversos proyectos agrícolas y de asistencia, junto con la introducción de cultivos nuevos y de mayor valor, sesiones de capacitación en la crianza de peces y patos (para producir huevos salados), proyectos de cría de cabras y asistencia en tecnología de procesamiento, como la operación de un molino arrocero. Además, se ofreció apoyo a la población en la formación de cooperativas, con la meta de alcanzar la autosuficiencia a largo plazo.

El programa de DA no abordó específicamente, ni mucho menos problematizó, la cuestión del cultivo de cannabis. Con ánimo de inclusión, así como de generar beneficios para todos, más allá de sus antecedentes, a los habitantes no se les preguntó sobre



Cosecha de cannabis en el noreste de India, Ernestien Jensema, octubre de 2014

su participación (actual o pasada) en actividades ilegales. No hubo requisitos para la participación, salvo para ciertos subproyectos que exigían un compromiso anterior y posterior de los participantes. Por ejemplo, hubo un proceso de solicitud para una sesión de capacitación en la cría de cabras, y se invitó a las personas aceptadas a preparar parcelas y asumir diversas responsabilidades durante el período de formación. El sistema se basaba en el principio de interacción y cooperación bidireccionales, considerado necesario en los programas de desarrollo.

Fiel a los principios básicos de Doi Tung, en Maheng y Lamteuba no hubo erradicación forzada del cannabis durante el proyecto piloto de DA, que concluyó en 2011. Sin embargo, varios informes de la BNN indican que algunas de sus operaciones de erradicación más ambiciosas y militarizadas, conocidas como Operaciones Nila Rencong, se llevaron a cabo por toda Aceh (incluso en Lamteuba) entre abril y septiembre de 2006, justo antes del inicio formal del proyecto. En ese momento se erradicaron por la fuerza 250 ha de campos de cannabis.¹⁰

Al final, se cumplieron los principales objetivos cuantitativos del proyecto piloto en mejoras de salud, seguridad alimentaria e ingresos: el ingreso per cápita promedio creció de 0,75 dólares a más de 2,60 dólares por día. La población de Maheng pasó de la fase primaria de prevención básica de enfermedades y supervivencia al comienzo del proyecto piloto, a la fase secundaria de suficiencia comunitaria, y algunos habitantes comenzaron a considerar la posibilidad de formar pequeñas empresas y cooperativas para vender bienes de valor agregado producidos en la aldea. El mayor consumo impulsó a la economía local. Por ejemplo, las ventas en tiendas de comestibles y cafés crecieron aproximadamente un 80%. Los habitantes que no eran agricultores anteriormente también tenían otros medios para ganarse la vida, por ejemplo, como intermediarios en la venta de productos agrícolas a los mercados cercanos o como obreros en proyectos de construcción de infraestructura tras el tsunami.

Al final del proyecto piloto se informó que los hogares de Maheng y Lamteuba ya no participaban en el cultivo de cannabis, lo que

puede atribuirse a la creación de alternativas viables de sustento, aunque no queda claro si ese resultado se repitió en el resto de la provincia. El exitoso programa de gestión participativo de la malaria que aplicó la MFLF en Lamteuba, se integró a proyectos sanitarios similares en toda Aceh. Con el tiempo, el modelo se convirtió en un elemento importante del plan y la estrategia nacionales de salud de Indonesia. No obstante, otros componentes del proyecto piloto de DA, a saber, sus actividades de diversificación de medios de vida - con una buena coordinación y participación - y el principio de que dichas actividades deben preceder a las medidas de erradicación, no se repitieron en otras zonas de cultivo de cannabis en Indonesia, ni se mantuvieron en Aceh tras la salida de la MFLF.

En la actualidad, los programas de DA en Indonesia, incluida Aceh, siguen guiados oficialmente por la misma estrategia que gestionó la BNN en 2006-2020 y que había impulsado la participación de la MFLF en un principio. Los representantes de la BNN en la 63ª sesión de la Comisión de Estupefacientes en marzo de 2020 declararon que los actuales programas de DA aún están inspirados, en gran medida, en el modelo Doi Tung. Entre ellos hay programas de capacitación en agricultura, fabricación de alimentos y productos con base en hierbas y artesanías. Algunos de los programas se realizan de forma asociada con el sector privado para facilitar la comercialización y la venta de productos generados por las comunidades, pero la erradicación del cannabis sigue siendo una de las prioridades clave de la BNN. Sobre todo, a diferencia del proyecto piloto de DA realizado con la asistencia de la MFLF en Maheng y Lamteuba (que trató por separado el tema de las drogas y del desarrollo), los programas de DA de la BNN pertenecen principalmente a una estrategia de fiscalización de drogas, más que de desarrollo.

A fines de 2019, la BNN seguía gestionando programas de DA a pequeña escala en Aceh, Aceh Besar, Bireun y Gayo Lues, donde se implementaron proyectos de sustitución de cannabis por maíz y ganado en una superficie de 100 ha.¹¹ Según la BNN, en 2019 se erradicó un total de 12,1 ha de campos con 484.000 plantas de cannabis (unas 103 toneladas) en la provincia de Aceh.¹²

Si bien la erradicación es la principal política aplicada al cultivo ilícito de cannabis, las esferas públicas y de formulación de políticas rara vez escuchan a los agricultores de cannabis, los más afectados por las políticas dirigidas a frenar la oferta. Solo en los últimos años, cuando la reforma de políticas relativas al cannabis obtuvo un apoyo público visible, las experiencias de los agricultores comenzaron a surgir en los medios de comunicación. Algunos ex agricultores de cannabis aseguraron que muchos habían recurrido al cultivo debido a la falta de acceso a puestos de trabajo. Estos ex productores, que compartieron sus testimonios de forma anónima, consideraban que habían ganado más con el cultivo ilegal de cannabis que con otros medios de vida, pero también habían perdido sus cosechas (y, por ende, sus ingresos) en reiteradas ocasiones, debido a fraude (por parte de inversores o socios de inversión)¹³ o a la erradicación realizada por los militares indonesios.¹⁴ Uno de estos ex agricultores afirma que el cultivo de cannabis se desplazó a zonas montañosas más remotas, pero “sencillamente no sabemos quién la planta, aunque vivamos cerca”.¹⁵

3.2 El marco del cannabis medicinal en Tailandia

Mundialmente, Tailandia es famosa por la especie de cannabis sativa autóctona del noreste de país que tiene propiedades específicas. La variedad es más conocida como “Thai sticks” (palitos tailandeses), su nombre de venta que refiere a la tradición centenaria por la cual se atan y secan los cogollos en palos. Como sucede en otros países asiáticos, los usos culturales y medicinales tradicionales existen desde hace siglos y nunca han desaparecido del todo, a pesar de la prohibición formal. De hecho, diversas formas de tolerancia los mantienen vigentes, aunque con enormes diferencias entre países, sus estados y provincias. En 2019, Tailandia fue el primer país de Asia en regular el cannabis con fines medicinales, sumándose así a 30 países más que han implementado diversos tipos de regulación para el cannabis medicinal en América, Europa y África. Las señales de cambio, o al menos el creciente apoyo público a la reforma de la política relativa al cannabis, también se encuentra en otros

países asiáticos, entre ellos Corea del Sur, India, Indonesia, Malasia, Nepal e incluso Filipinas¹⁶ – dado que a un número creciente de gobiernos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil (OSC) les atrae el potencial socioeconómico implícito en una industria del cannabis legalmente regulada para atender a la demanda nacional e internacional.

Dados los logros y las valiosas lecciones que inspiró el proyecto Doi Tung en Tailandia, ¿el cannabis medicinal legal podría incorporarse a proyectos de desarrollo (alternativos) existentes o emergentes en Asia? ¿El mercado legal de cannabis medicinal podría ser una fuente de trabajo sostenible para los agricultores y trabajadores rurales del mercado ilícito actual?

Tailandia es uno de los pocos países, si no el único, donde el marco del cannabis medicinal legal está oficialmente vinculado a sus sistemas de medicina tradicional y de curación. El sistema regulador del cannabis medicinal en Tailandia se considera bastante restrictivo y mayoritariamente controlado por el Estado. Solo las instituciones autorizadas por el Estado pueden solicitar licencias de cultivo, fabricación y comercialización del cannabis medicinal, aunque estas también pueden abarcar a quienes practican medicina popular y tradicional tailandesa, los hospitales y las organizaciones agrícolas clasificadas como “empresa comunitaria o social”.¹⁷ No obstante, queda claro que el modelo actual no incluye a los pequeños productores de cannabis que operan en el mercado ilícito ni está vinculado al marco vigente de políticas de DA, tal como se desarrolló según el proyecto Doi Tung. También existe preocupación por la posible captura empresarial del sector del cannabis medicinal de Tailandia, especialmente en relación con las patentes.¹⁸

A finales de 2019, el ministro de Salud Pública tailandés, Anutin Charnvirakul, propuso una iniciativa que permitiría el registro de agricultores individuales para el cultivo y la venta de cantidades limitadas de cannabis a hospitales y clínicas.¹⁹

Al mismo tiempo, el Partido Bhumjaithai, de la coalición gobernante de Tailandia, presentó un proyecto de ley que permite el cultivo personal a pequeña escala, hasta seis

plantas.²⁰ Asimismo, el Consejo de Estado está considerando un nuevo proyecto de ley de estupefacientes que, de aprobarse, “permitiría a cualquier persona plantar cannabis en casa, tanto con fines médicos como para cultivo comercial”, incluso por parte de pacientes e inversores.²¹

3.3 Repaso de otras novedades en Asia

El 1 de febrero de 2020 se inauguró la primera clínica de cannabis medicinal en India, específicamente en Bangalore. La *Vedi Wellness Center* ofrece productos medicinales y de inspiración ayurvédica derivados del cannabis, entre ellos extractos enteros de cannabis con receta médica para tratar afecciones como el dolor y la inflamación. La empresa privada HempCann Solutions fabrica los medicamentos a base de cáñamo y las hojas y semillas de plantas de cannabis, que no están eximidas de la legislación de India sobre drogas. La compañía habría vendido más de 30.000 unidades de medicamentos derivados del cannabis a más de 5.000 pacientes en toda India.²² Otros productos hechos con cáñamo o semillas y hojas de plantas de cannabis, especialmente productos tópicos y otros para la salud, también adquirieron visibilidad en India. Inversores y empresas privadas dominan el sector emergente.²³

La lucha para reformar la política referida al cannabis continúa en India, y entre las señales de progreso se encuentra el alegato del Tribunal Superior de Delhi que impugna la criminalización del cannabis en el país.²⁴ Varios estados indios, entre ellos Uttarakhand y Madhya Pradesh, también adoptaron medidas legales para regular el cultivo de cannabis con fines médicos e industriales, pero aún está por verse el papel que tendrán los pequeños productores en la transición para abandonar la ilegalidad.

En el vecino Nepal, un grupo de legisladores defiende la legalización de los mercados de cannabis medicinal. Uno de los proyectos de ley propuestos permitiría a los agricultores de cannabis solicitar licencias para el cultivo con fines comerciales y permitir a los hogares el cultivo de pequeñas cantidades.²⁵

En febrero de 2020, un decreto del Ministerio de Agricultura de Indonesia añadió el cannabis

sativa a la lista de plantas medicinales consideradas productos agrícolas. A pesar de su importancia política, el decreto ministerial recién se difundió meses después en una publicación de Instagram, que se viralizó en cuestión de horas. Al día siguiente, el ministro de Agricultura anunció que revocaría la inclusión del cannabis como planta medicinal y en consecuencia revisaría el decreto, dado su compromiso de “erradicar el uso indebido de drogas”.²⁶

Posiblemente, la decisión del Ministerio de incluir inicialmente el cannabis en el decreto haya coincidido con la creciente visibilidad del apoyo y el interés por la reforma de la política relativa al cannabis en Indonesia, especialmente con respecto al potencial medicinal de la sustancia.²⁷ Autoridades políticas y figuras públicas se pronunciaron acerca del potencial socioeconómico que implicaría la industria legal del cannabis, desde legisladores nacionales que promueven las exportaciones legales de cannabis²⁸ hasta autoridades locales y destacados historiadores que opinan favorablemente de un posible proyecto piloto de cultivo de cannabis en Aceh.²⁹

Funcionarios de Malasia procuran hallar la manera de alentar la industria del cáñamo y el CBD. Como sucede en Indonesia, el cannabis medicinal ha sido fundamental en los debates sobre la reforma de las políticas relativas al cannabis en Malasia. No obstante, ni Indonesia ni Malasia han presentado oficialmente iniciativas legislativas o reglamentarias a nivel gubernamental.



4. América Latina y el Caribe

4.1 El Caribe: pequeños agricultores en Jamaica y San Vicente y las Granadinas

El Caribe tiene una larga historia de cultivo, comercio y consumo del cannabis, conocido en la región como “ganja” y utilizado con fines recreativos y medicinales, así como sacramentales por la comunidad rastafari.

Aunque fue uno de los primeros países en prohibir el cannabis a principios del siglo XX, **Jamaica** fue el primero de la región en avanzar abiertamente hacia la creación de un mercado lícito de cannabis medicinal, reformando su legislación y su práctica a partir de 2015. Esto es consecuencia del cambio en las actitudes sociales, la afirmación de los derechos de las minorías culturales (en particular de la comunidad Rastafari) y la sensibilización política ante la creciente presión y agitación social del movimiento reformista del cannabis.¹ En 2018 San Vicente y las Granadinas siguió el ejemplo al aprobar una ley que incorpora a los agricultores tradicionales de cannabis al mercado de cannabis medicinal. Es un paso importante ya que ambos países producen la mayor parte del cannabis comercializado ilegalmente en el Caribe. La Comisión Regional sobre la Marihuana de CARICOM contribuyó a la adopción de una estrategia regional para regular el mercado del cannabis. En 2018 presentó un informe² que analiza las consecuencias para la región de la prohibición del cannabis y recomienda reformas con futuros beneficios sociales y económicos. Otros países de la región avanzan con cautela en la misma dirección, pero ninguno optó por la legalización total.

Siendo el primer país de la región que adaptó su legislación relativa al cannabis, la meta primordial de la discutida reforma jurídica de Jamaica era remediar las injusticias provocadas por la penalización del cannabis y, de forma gradual, dejar de tratar al cultivo y el consumo con fines culturales y médicos como delitos. La modificación de la Ley de Drogas Peligrosas (DDA, por sus siglas en inglés) “establecerá nuevas disposiciones con respecto a la posesión y el hábito de fumar ganja, el consumo de ganja por personas de

la fe Rastafari, y el uso de ganja con fines médicos, terapéuticos y científicos”.³

Aprobada por el parlamento en febrero de 2015, la reforma despertó el apetito de políticos y otros interesados por lo que percibían como una oportunidad económica, pero en realidad la ley modificada no pretendía sentar una base sólida para el desarrollo de la industria del cannabis medicinal. Después de tantos años de negociaciones estancadas los interesados reclamaban su parte en la

división del botín de cannabis, pero aún falta la reglamentación necesaria para construir la infraestructura básica del sector del cannabis medicinal. Desde entonces, el gobierno de Jamaica avanzó en la instalación de un marco para el cannabis medicinal sobre un sistema de licencias de “circuito cerrado” (los licenciatarios solo comercian con otros licenciatarios), así como un discreto proyecto de desarrollo alternativo de apoyo a los pequeños y tradicionales agricultores de ganja (véase el Recuadro).

Cuadro: El Proyecto de Desarrollo Alternativo de Jamaica

El gobierno de Jamaica creó la Autoridad de Licencias de Cannabis (CLA), que en 2016 incorporó un sistema de licencias escalonadas para *ganja* medicinal, destinado a proteger a los pequeños agricultores que en el pasado estaban sujetos a graves acciones penales. Desde entonces, la CLA expidió 67 licencias de explotación de *ganja* a empresas y personas, de las cuales 28 son para cultivo, 23 para comercio minorista, 11 para procesamiento, 4 para investigación y desarrollo y 1 para transporte.⁴ Lamentablemente, casi ninguna se otorgó a agricultores tradicionales, lo que puede explicarse por varias razones: los costos que implica el trámite para la licencia; la ausencia de los títulos de propiedad que exige la licencia; y que la ley modificada no menciona específicamente el tema del cultivo de cannabis, e incluso omite el acto del cultivo para la supresión de antecedentes penales, un elemento fundamental de la reforma. Sigue siendo imposible que un agricultor con condena previa por cultivo ilícito reciba una licencia.

Ante la inquietud de que el nuevo marco jurídico excluye a los agricultores pequeños y tradicionales de ganja, la CLA desarrolló un Proyecto de Desarrollo Alternativo para ayudarlos en su transición al mercado legal. Como explica la ex directora de DA: “En ese momento intentábamos instalar un proyecto de desarrollo alternativo orientado hacia los agricultores tradicionales de ganja para que hicieran la transición del espacio del mercado ilícito al espacio del mercado legal. Así que nuestro proyecto de DA o de desarrollo alternativo se basaba más en el desarrollo de la comunidad y el desarrollo de los agricultores tradicionales y en colocarlos en un mercado alternativo, y no necesariamente en un cultivo alternativo. Así que tomamos el viejo concepto de desarrollo alternativo, que inicialmente comenzó como sustitución de cultivos y, en su lugar, los hicimos trabajar con el mismo cultivo que plantarían en el marco ilícito, pero en lugar de venderlo dentro del mercado ilícito y el marco ilícito, ahora serían proveedores de los regímenes legales, del régimen medicinal”.⁵

El legislador Andrew Holness abordó la iniciativa y el 6 de enero de 2019 anunció que, en marzo de ese año, el gobierno “desvelaría un programa de desarrollo destinado a los agricultores del sector de la *ganja* [...] para asegurar la protección de los pequeños agricultores del sector mientras la industria mundial de la marihuana se expande. [...] porque existe el temor real de que, a medida que esa industria emerge y se vuelve más empresarial, es muy posible que el hombre de la *ganja* original, el agricultor original, quede excluido de las ganancias y los beneficios”.⁶ El Proyecto de Desarrollo Alternativo de la CLA se lleva a cabo en colaboración con la Asociación de Agricultores de Cáñamo y Ganja de Westmoreland y la comunidad cimarrona de St Elizabeth, y está “orientado a lograr la transición de los actuales productores de *ganja* ilícita a la industria

legal regulada”.⁷ En abril de 2019 el ministro sin cartera del Ministerio de Industria, Comercio, Agricultura y Pesca, J.C. Hutchinson, destacó en referencia al proyecto piloto, que *“el gobierno se está asegurando de que el cannabis sea uno de los cultivos cuyos pequeños agricultores participen legalmente en su plantación”*.⁸

A pesar de las promesas, el proyecto piloto de DA se lanzó solamente en una de las dos comunidades dos años después de que fuera anunciado, y se topó con una serie de dificultades. Muchas tienen que ver con problemas estructurales que los pequeños agricultores padecen desde siempre, como la falta de tierras, capital y acceso al crédito. Otras se derivan de los altos costos que implica cumplir con el marco jurídico y las gestiones necesarias para evitar los desvíos al mercado ilegal, como la instalación de cercas perimetrales y cámaras de seguridad y la contratación de empresas de seguridad privadas. Otro obstáculo ha sido la falta de formación en las técnicas de cultivo necesarias para cumplir con las normas de la industria del cannabis medicinal. Si bien las autoridades están al tanto de estos problemas y tomaron algunas medidas para remediarlos, los resultados han sido escasos. Como argumentan algunos autores, *“el programa de DA se estancó y necesita mejor financiación y apoyo si se quieren superar los obstáculos que enfrentan los agricultores pobres”*.⁹

Dado el lento arranque del proyecto se ha propuesto un “permiso especial de transición” *“para brindarles a los agricultores tradicionales de pequeña escala una vía adicional de ingreso al mercado lícito, así como una oportunidad de pasar de ser el titular de un permiso especial a ser licenciario”*.¹⁰ El Grupo de Trabajo Caribeño por el Comercio Justo del Cannabis señala que el *“permiso propuesto tendría una validez de dos años y el proceso reduciría las tarifas para esos agricultores y permitiría la flexibilización de los estrictos requisitos de seguridad e infraestructura”*.¹¹

Algunos analistas señalaron las inconsistencias del modelo jamaicano y la falta de coordinación entre los ministerios, departamentos y agencias relevantes.¹² Persisten los problemas en el proyecto de DA del gobierno con los tiempos de respuesta y los objetivos relacionados con tensiones históricas entre la fiscalización de drogas y las prioridades de desarrollo.¹³ Tampoco hubo mucho respaldo de la profesión médica y las autoridades sanitarias en el uso médico del cannabis. Como es considerada una medicina popular, las autoridades dudan en invertir en investigación y desarrollo para desarrollar un sector autóctono de cannabis medicinal, aunque la Universidad de las Indias Occidentales (UWI) realiza investigaciones de gran relevancia sobre el glaucoma. Desde el punto de vista económico, casi todos los productos de reciente desarrollo se destinan al extranjero, y la venta de cannabis medicinal a los turistas ya es algo habitual. El consumo interno podría estimularse mediante el sistema de venta

en herboristerías (y posiblemente fuera del mismo) si se permitiera el desarrollo de la industria nutracéutica basada en medicinas tradicionales.¹⁴ Sin embargo, es probable que eso exija reexaminar la Ley de Alimentos y Medicamentos del país.

El gobierno de **San Vicente y las Granadinas (SVG)** observó con detenimiento la estrategia de Jamaica con el fin de aprender de su experiencia, y desde 2018 adoptó leyes y reglamentos para crear una industria de cannabis medicinal que abarque a los agricultores tradicionales, redactó y aprobó una ley de amnistía para los productores de cannabis y creó una agencia del cannabis medicinal (MCA), como lo indican los tratados internacionales de drogas. La MCA *“está dedicada a desarrollar una industria del cannabis medicinal viable y sostenible, centrada en la producción de cannabis de calidad para la exportación, que no excluya a ningún agricultor tradicional”*.¹⁵ Brinda capacitación a los agricultores tradicionales

y los incluye en la toma de decisiones y el desarrollo de políticas. Los seis funcionarios de enlace, todos ellos cultivadores, actúan como un puente entre los agricultores de distintas regiones y el gobierno, para analizar las inquietudes relevantes con la MCA. Se brinda apoyo técnico para que los productores puedan formar cooperativas, e incluso se asignaron algunos títulos de propiedad de tierras a ex productores ilícitos. Los dos primeros años tras la expedición de la licencia se exime a los agricultores de cumplir con los requisitos de seguridad y cercado, que tienen un alto costo.

El papel de los agricultores pequeños y tradicionales es objeto de acalorados debates en la transición hacia el mercado de cannabis lícito. Uno de ellos opina: *“La voz del pequeño cultivador es fundamental para que estos procesos avancen. Si nos fijamos en la industria del cannabis medicinal, vemos principalmente a tres actores principales: está el inversor; está el Estado o el gobierno; y están los pequeños cultivadores tradicionales, uno no puede estar sin el otro. El gobierno tiene que regularlo, los pequeños cultivadores no tienen el dinero, por lo que dependemos de los inversionistas para traer la financiación. Porque tenemos que recordar que se trata de una industria orientada a la exportación y es en esa área donde hacemos principalmente nuestro dinero. Pero sin ese conocimiento tradicional que tienen los pequeños*

cultivadores, no funcionaría. No le estamos diciendo ‘no’ al conocimiento científico porque los inversionistas... ustedes conocen a la comunidad internacional, hay ciertas normas, hay requisitos, ciertas cosas que cumplir. Entonces, ustedes traigan el conocimiento científico y permítannos fusionarlo con el conocimiento tradicional, porque uno complementa al otro. Y creo que San Vicente, guiados por las condiciones climáticas de aquí, guiados por nuestra tierra, nuestro luz solar, nuestro volcán (ya saben, porque en consecuencia tenemos una tierra excelente), tenemos el potencial para producir del mejor cannabis del mundo”.¹⁶

Al Ministerio de Agricultura le compete implementar y organizar el nuevo sector, y tratar al cannabis como un cultivo agrícola más, aunque fija parámetros distintos en cuanto a controles de seguridad y procesamiento. Los productores formaron cooperativas, fortalecieron sus capacidades para negociar y desarrollar las habilidades comerciales necesarias para operar en la nueva industria. Casi todo el capital de inversión proviene de empresas extranjeras, y varias consiguieron licencias para producir y exportar cannabis, principalmente a Canadá y Reino Unido. A diferencia de Jamaica, SVG no es un mercado consumidor destacado. Eso significa que, si bien el abastecimiento del mercado local es un elemento importante de la nueva reglamentación, el modelo depende



Cultivo de cannabis de un hombre rastafari, San Vicente y las Granadinas, Sylvia Kay, noviembre de 2019

de la exportación para que sea rentable para la mayoría de los agricultores tradicionales, y gran parte de su éxito depende del acceso a las oportunidades del mercado internacional. Como explica la Directora de Licencias de la MCA:

“Porque eso es algo que no queremos, alentar a las personas a plantar si no tienen a dónde enviar el producto. Porque la mayoría de los vicentinos no fuma cannabis y, con una población de unas 110.000 personas, aunque fueran 10.000 personas las que fumaran todos los días, digamos, unas cinco veces al día, sería difícil para todo el producto que se cultiva aquí en realidad porque, el ilegal, el producto que se cultiva ilegalmente, aproximadamente el 90% se exporta de todos modos”.¹⁷

Para conseguir puntos de venta y atraer inversionistas responsables, la MCA aplica la diligencia debida con controles exhaustivos de antecedentes, somete a los inversionistas a una serie de criterios de evaluación y realiza inspecciones *in situ*, entre ellas visitas periódicas programadas y controles aleatorios sin previo aviso, por recomendación de la Directora de Licencias. El gobierno es afín a algunas de las oportunidades de desarrollo que pueden aprovecharse mediante el mercado lícito de cannabis medicinal e inició una serie de proyectos en el marco de un programa de medios de vida alternativos. Por ejemplo, la ley estipula que las empresas extranjeras deben incluir en su plan de negocios un proyecto de diversificación, junto con la operación del cannabis. Estos proyectos de diversificación se publican con la guía del Ministerio de Agricultura y han incluido proyectos relacionados, entre otras cosas, con la investigación de las propiedades medicinales y las técnicas de extracción de plantas como la cúrcuma, la guanábana y la moringa. Además, las empresas extranjeras deben pagar 250.000 XCD por derechos de seguridad alimentaria durante el primer año de la concesión de la licencia, que se destina a proyectos de medios de vida alternativos. Esto complementa otros ingresos que las autoridades recaudan por los derechos de las licencias que el Ministerio de Finanzas puede asignar para atender otras necesidades, como educación, programas de tratamiento para el uso indebido de sustancias o un mayor apoyo a los agricultores tradicionales.

4.2 Hacia una política regional de cannabis en el Caribe

La Conferencia de Jefes de Gobierno de la CARICOM acordó en su 25ª reunión entre períodos de sesiones en 2014 crear una Comisión para “interrogar la cuestión sobre la posible reforma de los regímenes jurídicos que regulan el cannabis/marihuana en los países de la CARICOM” sobre la base de que este es “un problema de profunda importancia social para la población del Caribe”.¹⁸ El informe resultante “Waiting to Exhale – Safeguarding our future through responsible socio-legal policy on marijuana” (Esperando para exhalar: La protección de nuestro futuro mediante una política sociojurídica responsable sobre la marihuana), publicado en 2018, respondió a este mandato, con el fin de incorporar un nivel de análisis serio y un propósito a la cuestión del cannabis. Basado en datos de encuestas, investigación documental independiente, consultas nacionales con el público en general y discusiones de grupos con usuarios, agricultores, jóvenes y profesionales de la salud en 14 países, incorpora una perspectiva multidisciplinaria al tema de la reforma legislativa relacionada con el cannabis, basada en los ámbitos de la salud pública, los derechos humanos, el trabajo social, la aplicación de la ley, la academia, la atención pastoral y la organización comunitaria. El informe propone “alejarse de las estrechas restricciones de la marihuana medicinal, para adoptar nociones de justicia social, derechos humanos, economía, hegemonía regional y su derecho a la salud”.¹⁹

Esto no significa necesariamente que todos los países del Caribe adoptarán políticas armonizadas o que deban hacerlo, pero el informe argumenta con solidez que todos deben participar en un proceso de reforma legislativa sobre el cannabis, señalando que el statu quo no puede justificarse desde una perspectiva de derechos humanos y justicia social en vista del impacto continuo que tienen las políticas actuales sobre las poblaciones marginadas y vulnerables. Como comenta la presidenta de la Comisión, “sentimos que la despenalización era el resultado final que debería ser la norma mínima. Y, por supuesto, mientras concluíamos nuestro ejercicio, la industria entera del cannabis medicinal comenzó a despegar. Dijimos muy claramente en el informe que no

*queríamos que se tratara solo de una reforma legislativa con fines medicinales”.*²⁰

Desde su publicación, además de Jamaica y SVG, muchos países del Caribe adoptaron reformas, aunque con cautela. Las medidas para despenalizar la posesión para uso personal ya habían sido legalizadas o lo fueron desde entonces en Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Dominica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Trinidad y Tobago e Islas Vírgenes, mientras que varios países consideran hacerlo, como Islas Caimán y Granada. Varios países reconocen el derecho de la comunidad rastafari al consumo ceremonial y todos se refieren a los posibles beneficios económicos de “la industria”.

Algunos países del Caribe desearían que se desarrolle un mercado regional de cannabis medicinal, que sea específico a las posibilidades y necesidades de la población caribeña.²¹ Por ahora, la mayoría de las inversiones en la naciente industria caribeña proceden de empresas extranjeras (Canadá, Reino Unido, Estados Unidos) que pretenden exportar a sus propios mercados nacionales y abastecer a los mercados globales emergentes. Atentos a la situación, y con la intención de asegurar que los beneficios obtenidos respondan a las necesidades del desarrollo económico local, y a la vez tomando en serio las recomendaciones de la comisión de la CARICOM, un grupo de agricultores, activistas y académicos pidieron a los gobiernos que tomen en cuenta la postura de los agricultores tradicionales del cannabis en el diseño y la expansión de la industria.²² Como señala un histórico activista y sindicalista del cannabis: *“Debemos forjar una alianza estrecha y unida y adoptar una estrategia coordinada para que los agricultores tradicionales de nuestros respectivos territorios puedan beneficiarse, y que nuestra región entera se beneficie al evitar, por un lado, un nuevo tipo de colonialismo y, por el otro, permitiéndonos tomar el control real de nuestro destino, económicamente y de otras maneras”.*²³

4.3 El cannabis medicinal y el proceso de paz colombiano

La industria del cannabis halló terreno fértil para su regulación en América Latina.

El cannabis es, como en otros lugares, la sustancia preferida de fiscalización. Actualmente, siete países de América Latina han regulado el cannabis medicinal, con algunos modelos farmacéuticos de cultivo, producción y distribución sumamente avanzados, y otros limitados a controlar el acceso a las importaciones de medicamentos o preparados medicinales.²⁴ Los bajos costos de producción, las condiciones climáticas, las variedades de plantas de cannabis y las posibilidades del mercado interno y externo atrajeron a inversores locales y multinacionales, que recibieron con satisfacción los cambios legislativos en países productores tradicionales.²⁵

Después de que Uruguay regulara la producción, venta y consumo del cannabis con fines medicinales y recreativos en 2013, varios países de América Latina decidieron, en distintos grados, incorporarse al mercado emergente, representándolo como una alternativa al viejo modelo prohibicionista. Las políticas represivas contra las drogas han sido una prioridad política en América Latina y provocaron daños colaterales en las comunidades que dependen de estos cultivos para su sustento, atrapadas en el fuego cruzado de la guerra entre la fuerza pública y las organizaciones traficantes.²⁶ En Colombia y México, países en los que la producción y el comercio de drogas ilícitas han permeado casi todas las esferas de la sociedad y debilitado sus instituciones, el cannabis medicinal se promueve como una forma de desarrollo alternativo. Sin embargo y hasta la fecha, los cambios jurídicos no abordaron los problemas subyacentes y los modelos regulatorios excluyeron a las comunidades más afectadas por las políticas punitivas.

Colombia es un ejemplo. En 2016, el gobierno aprobó la Ley 1787 que, junto con el Decreto 613, creó un marco regulatorio para el cannabis con fines medicinales y científicos al otorgar cuatro tipos de licencias para la propagación de semillas, el cultivo (de cannabis psicoactivo y no psicoactivo) y la fabricación de derivados. El plan se basó en atender las necesidades de las comunidades rurales, los pacientes y las pequeñas empresas, en el marco del proceso de paz nacional. Al introducir la categoría de pequeños y medianos productores, la

ley incluyó a productores y vendedores con una superficie de cultivo inferior a 0,5 ha, para darles ciertas ventajas a los pequeños productores. También permitió mecanismos específicos de control de seguridad, relevantes para las comunidades indígenas que operan con autonomía legal, y les dio prioridad a los pequeños y medianos productores en la asignación de cuotas para la producción de cannabis, exigiéndoles a los licenciarios de la elaboración que les compraran un mínimo del 10 % de su materia prima.²⁷

Este prometedor negocio generó una “fiebre verde”. Para abril de 2020, el Ministerio de Justicia había expedido 656 licencias (para la propagación de semillas y el cultivo), mientras que el Ministerio de Salud aprobó 465 licencias de fabricación. La mayoría de estas licencias se otorgaron a empresarios locales o multinacionales, pero empresas de Canadá y Estados Unidos coparon rápidamente la escena y adquirieron las iniciativas locales. Hasta el 70 % de la inversión en cannabis medicinal es extranjera, y el 71 % de las licencias se asignan en regiones urbanas o intermedias, mientras que el 21 % se encuentra en zonas rurales y el 8 % restante en zonas rurales remotas.²⁸ La mayoría de las grandes empresas y multinacionales tienen sus propios cultivos, plantas de extracción y fabricación de derivados, y a los agricultores locales solo los contratan como mano de obra sin comprarles, como se había acordado, el 10 % de su producción de cannabis.²⁹

Antes de aprobarse la ley se otorgaron dos licencias a multinacionales canadienses en función del decreto 2467, expedido por el gobierno nacional en 2015, en una alerta temprana de lo que se avecinaba. Las palabras del senador Benedetti, “nuevamente vamos a quedar presos de los gringos”³⁰, se refieren claramente al riesgo de que la regulación favorezca a las empresas extranjeras en detrimento de los productores colombianos.

Si bien el Decreto 613 incluyó mecanismos preferenciales para los pequeños y medianos productores, esto se contradice con la adopción por parte de Colombia de un modelo regulatorio farmacéutico que exige grandes inversiones de capital y la obligación de cumplir con ciertas normas de fabricación y producción, lo cual expulsa de la competencia a los pequeños productores, explicó un exfuncionario.³¹ De manera similar, la legislación indica que los cultivos ilícitos no pueden usarse como medio de transición hacia las plantaciones con fines medicinales, y les exige a los campesinos la destrucción de sus cultivos como condición para solicitar la licencia. Este obstáculo evidente para la transición de la ilegalidad socava la viabilidad del cannabis medicinal como opción de desarrollo alternativo.

El mismo año que se aprobó la Ley 1787, el gobierno firmó un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC para cesar más de 50 años de conflicto armado. Uno de los puntos de negociación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera fue precisamente hallar una “solución al problema de las drogas ilícitas”, e introdujo un plan de “sustitución voluntaria” en el nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Si bien la definición de pequeños y medianos campesinos en el Decreto 613 buscaba vincular el cannabis medicinal con el PNIS, el programa apuntó más a la reducción de los cultivos de coca, la principal fuente de ingresos del tráfico de drogas desde la década de 1970. Además, a diferencia de la coca o la adormidera, para las que existen estimaciones (aunque a menudo inexactas) de los cultivos y las familias que dependen de ellos, no existen tales datos para los cultivos de cannabis.³²

Invernadero en Toribio, Colombia, Martín Jelsma, 2018



Un informe reciente cuestiona el alcance del cannabis medicinal como mecanismo de estabilización o sustitución en los municipios de Colombia. En ese sentido, el informe evaluó el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), un instrumento creado por el Acuerdo de Paz y cuyo objetivo es “la transformación estructural del campo y el medio rural, y una relación de equidad entre el campo y la ciudad”.³³ El informe concluye que en agosto de 2019 solo cuatro municipios del PDET tenían plantaciones de cannabis medicinal, y destaca que la industria del cannabis medicinal no se encuentra en municipios con fuerte presencia de cultivos ilícitos, como Cauca: “[...] el campo para los pequeños productores es reducido, y también su potencial para la agenda de transformación productiva y territorial en municipios PDET, o como herramienta de sustitución de cultivos ilícitos”.³⁴

Por último, uno de los compromisos que asumió el gobierno en el acuerdo de paz fue el de poner en marcha una política de judicialización diferenciada que tuviera en cuenta a los campesinos vinculados a la explotación de cultivos de uso ilícito. La idea era distinguir entre los pequeños agricultores de coca, cannabis y adormidera y ofrecerles un mecanismo penal alternativo, alentándoles a sumarse al proceso de sustitución de cultivos. Pero la iniciativa fue derrotada en el Congreso, donde enfrentó una fuerte oposición política, especialmente del entonces fiscal general de la nación, Néstor Humberto Martínez, y sigue pendiente de aprobación.³⁵

La experiencia de Colombia fue un ejemplo para otros países en el proceso de regulación del cannabis. México es un caso importante, como gran productor de cannabis, donde la regulación aborda tanto al cannabis con fines medicinales como recreativos.

4.4 México: ¿justicia social?

El gobierno mexicano se vio obligado a legislar sobre el tema del cannabis luego de que la Suprema Corte de Justicia declarara en cinco instancias diferentes que la prohibición del uso recreativo del cannabis debía considerarse inconstitucional.³⁶ Luego de numerosos debates y demoras, en marzo de 2020 las

comisiones de Justicia, Salud y Estudios Legislativos del senado aprobaron el dictamen de creación de una Ley para la Regulación del Cannabis, que fue ligeramente modificada y aprobada por el senado en diciembre de 2020 y por el parlamento el 10 de marzo, por una mayoría de dos tercios. La nueva legislación se encuentra ahora a la espera de la aprobación del Senado, antes de fines de abril, y de su promulgación presidencial.

La ley regula todos los usos del cannabis: su uso comercial con fines recreativos, industriales, medicinales, paliativos, farmacéuticos y de investigación. Incluye la creación del Instituto Mexicano del Cannabis, un organismo nacional que coordina las instituciones gubernamentales vinculadas a las políticas públicas relacionadas con el cannabis, como lo indican los tratados internacionales. Al igual que Colombia, crea un sistema de licencias para la industria que abarca al cultivo, la transformación, la comercialización, la exportación o importación y la investigación.³⁷ La nueva ley permite el cultivo de hasta seis plantas por hogar y la posesión para uso personal aumenta de 5 a 28 gramos.

En el proceso legislativo, diferentes sectores de la sociedad civil, pacientes, médicos, especialistas y activistas formularon diversas recomendaciones, aunque estas quedaron opacadas por el entusiasmo de los legisladores y empresarios que aprobaban la reforma.³⁸ Al igual que en Colombia, los detractores de este marco regulatorio argumentan que solo beneficia a la industria extranjera y a las grandes empresas. “El dictamen [...] carece de una visión de justicia social, salud pública y derechos humanos. Este dictamen sobre regula, acentúa la criminalización y crea barreras de entrada que sólo las grandes farmacéuticas e industrias extranjeras podrían superar”, según un comunicado.³⁹

Algunos senadores también se opusieron a las medidas; Patricia Mercado, del Movimiento Ciudadano, afirmó que el dictamen no le hace justicia a los más pobres, los que más sufrieron la política prohibicionista.⁴⁰ La senadora Claudia Ruíz Massieu, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), también dijo: “No vemos un enfoque equilibrado entre la perspectiva de salud, seguridad, derechos humanos y prevención”.⁴¹

Si bien el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (conocido como AMLO) presentó la regulación del cannabis como una forma de eliminar la delincuencia organizada del negocio de la marihuana, algunas voces críticas sostienen que la regulación excluye a los operadores más pequeños de la cadena de producción al imponer normas y condiciones más estrictas, lo que imposibilita su ingreso al mercado. El dictamen, p. ej., exige pruebas de evaluación y trazabilidad e impone costosos requisitos de empaquetado, lo que dificulta enormemente la participación de las comunidades agrícolas. También regula en exceso algunos procesos – por ej., cuando exige una licencia y un proceso de verificación para cultivar cannabis para consumo personal –, y penaliza infracciones leves – por ej., cuando se exceden las cantidades permitidas para consumo personal.⁴²

En un seminario web organizado por diversas ONG, Alejandro Madrazo, director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), dijo que lejos de representar una opción de desarrollo alternativo para los campesinos, el dictamen implica altísimos costos de inversión para el cultivo de cannabis, lo que reduce su condición a ser empleados de una empresa transnacional: *“La propuesta está diseñada para los mercados internacionales emergentes, a costa de la seguridad y los derechos de la sociedad mexicana”*.⁴³

Tanto en el caso de Colombia como en el de México, el modelo de regulación responde más a las demandas del mercado exportador (que beneficia principalmente al sector empresarial) que a las necesidades nacionales en materia de salud pública y apoyo a las poblaciones vulnerables. El exministro de Salud de Colombia, Alejandro Gaviria, subraya que *“el cannabis medicinal no es la solución a los desafíos ni de la legalidad del país ni del desarrollo alternativo”*.⁴⁴

4.5 Paraguay: ¿solo de la boca para afuera?

Paraguay, conocido como el mayor productor de cannabis del Cono Sur,⁴⁵ promulgó legislación en 2019 que permite el desarrollo de una industria del cannabis con bajo contenido de THC. El gobierno aprobó el

Decreto 2725/2019 en octubre de 2019, pero no consultó sus propuestas con las comunidades productoras de cannabis que dice beneficiar.

Los campesinos de cannabis de San Pedro, una de las principales zonas productoras, quedaron gratamente sorprendidos al enterarse que el decreto beneficiará a 25.000 productores comunitarios a pequeña escala, lo que permitirá a cada familia cultivar 2 ha de cannabis para cáñamo industrial, con el objetivo de alcanzar el total de 50.000 ha en 2020. El Ministerio de Agricultura incluso proyecta una rentabilidad de 1.500 dólares por hectárea con dos cosechas por año. Después de tantos años de ser ignorados, las comunidades esperan con ansias asociarse a un plan de estas características.

El 15 de noviembre de 2017, el parlamento aprobó una ley que crea un programa nacional de investigación médica y científica sobre el uso medicinal del cannabis y sus derivados. Su reglamentación permite la producción de cannabis con fines medicinales, con un sistema de licencias y requisitos que implican restricciones a la participación de los pequeños agricultores. La posesión de un laboratorio farmacéutico es solo una de las obligaciones poco realistas.

El gobierno paraguayo participa desde hace años en debates políticos sobre DA, en particular en relación con el programa COPOLAD, patrocinado por la UE, que organizó talleres en 2017 sobre DA y cadenas de valor. En un taller, el secretario ejecutivo de la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) de Paraguay, Hugo Vera, señaló: *“Como responsable de una política nacional antidrogas, me toca vivir muy de cerca la situación de nuestros compatriotas, porque esa es una de las facciones humanas de la SENAD, quien no solamente está para reprimir el tráfico de drogas, sino también para desarrollar políticas alternativas para nuestros compatriotas que se ven impelidos a dedicarse a cultivos ilegales, por situaciones dadas”*.⁴⁶

TNI le preguntó a pobladores de San Pedro si conocían ambas iniciativas legislativas y si alguna dependencia del gobierno se había comunicado con la comunidad para consultarles su rol en estas iniciativas: *“El primer eslabón de producción, que debería*

de ser la parte principal del proceso, no ha participado en la toma de decisiones con ninguno de los órganos de aplicación directa en el Ministerio de Agricultura, para analizar los métodos de trabajo, técnicas de producción, política financiera, uso de tecnología innovadora, creación de campo experimental por zona, programa de semilla, dotación de implementos y maquinarias, instalación de pequeños laboratorios, transformación de la materia prima del cáñamo y, finalmente, consolidar la organización de productores cañameros en una cooperativa. Estas cuestiones deben ser esclarecidas y sistematizadas en un plan de desarrollo que integre a todas las instituciones gubernamentales involucradas en el tema, así como a las organizaciones campesinas, para tener un horizonte por el cual luchar, guiar y defender de forma legal. Y, de paso, dignificar la tarea del agricultor paraguayo, principalmente, la de los cañameros y marihuaneros. Sabemos perfectamente la inmensa capacidad productiva y el valor industrial que representa el cáñamo y el cannabis sativa, pues históricamente es el mejor rubro, incomparable económicamente. Por tanto, debemos escribir las reglas claras y concretar el discurso del gobierno, que ha repetido constantemente que la legalización está pensada para el mejoramiento de las condiciones de vida del agricultor cañamero del Paraguay. En otros tiempos, el gobierno también usó este discurso y otras promesas, como cuando anunció, con bombos y platillos, la incursión en la producción de tomates, sésamo y mandioca. Sin embargo, esta medida finalmente resultó ser un fiasco para los productores. Aunque se pensó como alternativa para desalentar la plantación de marihuana, estos productos no han sido atractivos porque se han ofertado a precio de ganga e, incluso, alguna producción se ha podrido por falta de mercado. Esta situación siempre ha ocurrido en la cadena productiva del agro, en la que se imponen los intereses de los grandes supermercados o corporaciones. Sin embargo, si el mercado se abriera a todos y, principalmente, a los pequeños productores que son los más vulnerables, las posibilidades que podríamos aprovechar serían inmensas. En cuanto a la medicina, la ley debe estar pensada en los enfermos, que son los merecedores de la apertura de este negocio, y no pensado en los laboratorios. Es decir, si tenemos derecho a producir el cannabis también debemos tener derecho al aceite para curar las enfermedades. Debemos aprovechar el negocio del cannabis no únicamente como materia prima. Por eso exigimos que como productores nos incluyan en



Caucannabis, M. Jelsma

el beneficio de la inminente industrialización, y así favorecer nuestro propio mercado bajo el control y mejoramiento de la calidad productiva, desde la chacra hasta la góndola, y así evitar la importación de productos cannábicos de los que desconocemos su origen, valor y calidad”.⁴⁷

En febrero de 2020, el gobierno paraguayo otorgó 12 licencias para la producción de cannabis medicinal a empresas farmacéuticas con buenas prácticas de fabricación. Esto contradice las palabras del actual titular de la SENAD, Arnaldo Giuzzio, en su cuenta de Twitter: “valoramos la inserción de este nuevo rubro por ser una potencial herramienta de Desarrollo Alternativo para las familias campesinas condicionadas por la actividad ilícita”.⁴⁸

Al parecer, las comunidades agrícolas de Paraguay que sobreviven gracias al cultivo de cannabis destinado al mercado ilícito fueron excluidas de los mercados medicinales e industriales emergentes. Si bien el discurso oficial recurre al lenguaje políticamente correcto, es muy poco lo que se ha concretado en la práctica.



5. África y Medio Oriente

5.1 Una oportunidad de desarrollo para el Rif marroquí

Después de los esfuerzos iniciales en la sustitución de cultivos que realizó Marruecos a finales de la década de 1950 y principios de la de 1960 (véase el capítulo II), los intentos de abordar el problema mediante programas de desarrollo se evaporaron. En la época de la independencia, el mercado del kif era -en gran medida- nacional y regional (principalmente exportado a Argelia). El rey Mohammed V decidió tolerar el cultivo de cannabis en torno a cinco *douars* (aldeas) de las zonas tribales amazigh de Ketama, Beni Seddat y Beni Khaled, tras sofocar la insurrección del Rif de 1958 motivada, entre otras reivindicaciones, por la prohibición del cultivo de cannabis.¹ Ya desde mediados de la década de 1960 los observadores señalaban que el gobierno pretendía ejercer una política de contención, al impedir los plantíos de cannabis en zonas nuevas, pero permitiendo que se conservaran los cultivos existentes.²

A mediados de la década de 1960, el cannabis marroquí se convirtió en un producto de exportación, con la contracultura surgida en América del Norte y Europa, lo que generó profundos cambios en la industria cannábica del país. Sobre todo, se volcó a la producción de hachís destinado al mercado ilícito europeo. El hachís es menos voluminoso que el cannabis herbario, puede almacenarse por más tiempo y es más fácil de transportar.³ En la década de 1980, los cultivos se expandieron rápidamente gracias a la creciente demanda europea y la reducción de la oferta de otros países productores tradicionales, como Afganistán y Líbano, debido a los conflictos armados.⁴ Es probable que, anteriormente, el cultivo de cannabis en el Rif no abarcara las 10.000 ha.⁵ En 1988 se estimaba que ya eran 25.000 las hectáreas cultivadas; en 1994, entre 55.000 y 60.000 ha, y en 1995 se habían alcanzado las 74.000 ha.⁶

Para los agricultores del Rif, el cannabis era su oportunidad de pasar rápidamente de la economía de subsistencia a la economía monetaria: todavía precaria, pero apreciable.⁷ Probablemente la producción haya alcanzado

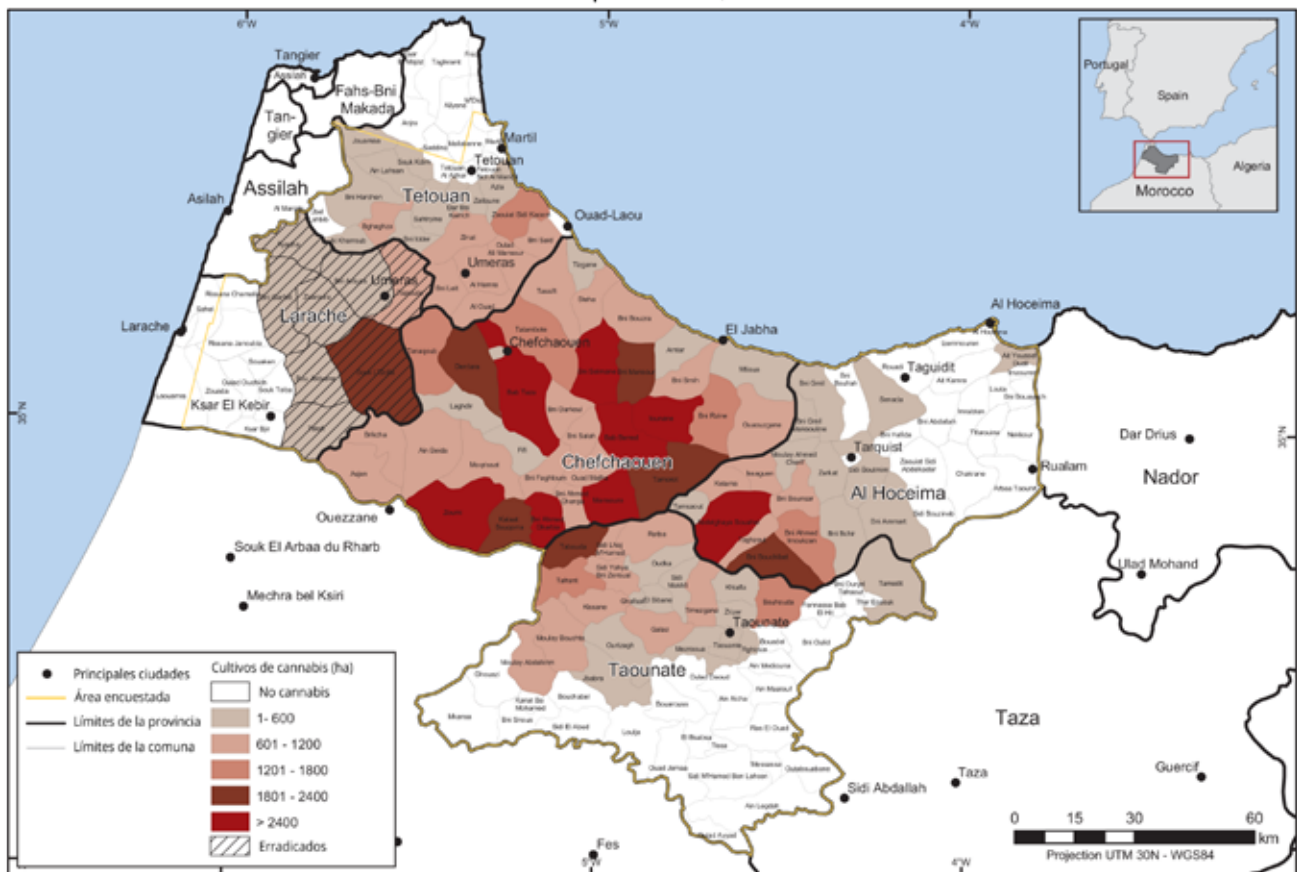
su pico máximo en 2003, cuando un estudio realizado por la UNODC y el gobierno marroquí reveló la existencia de 134.000 ha cultivadas, con una producción de 3.080 toneladas de hachís, por un valor de 214 millones de dólares equivalente al 0,57 % del producto interior bruto (PIB) de Marruecos.⁸ El país era considerado el mayor productor mundial de hachís.

Por entonces el cannabis era entre 12 y 46 veces más rentable que el cultivo de cereales, entre 4 y 17 veces más que la uva vinífera, entre 4 y 14 veces más que el olivo y entre 2 y 8 veces más que la alternativa más lucrativa, el higo.⁹ Si no hay cultivos plantados previamente, todas estas alternativas necesitan un tiempo considerable para dar fruto. El estudio de la UNODC de 2003 calculó que las tierras cultivadas con cannabis generaban entre 7 y 8 veces más ingresos que las tierras de secano productoras de cebada, y entre 12 y 16 veces más con riego.¹⁰ Los ingresos del cannabis equivalían a 62 % del total de ingresos agrícolas de las provincias de Chefchaouen y Al Hoceima, donde el cultivo

cannábico está consolidado (allí se encuentra el centro tradicional de cultivo de cannabis del país), y donde algunos poblados incluso se caracterizan por el monocultivo de la planta.¹¹

El tercer estudio sobre los cultivos marroquíes en 2005 reveló una reducción considerable: de 134.000 ha registradas dos años antes a 72.500 ha, con una producción estimada de poco más de 1.000 toneladas. El informe del estudio atribuyó la caída en la producción a una sequía y a las campañas de erradicación forzada de las autoridades marroquíes. Pero discrepancias en las cifras generaron tensiones entre el gobierno marroquí y la UNODC. Las autoridades aseguraban que habían erradicado 12.000 ha (del total de 15.160 ha erradicadas) en la provincia de Larache, una de las superficies de cultivo más jóvenes y distantes de las zonas tradicionales del Rif, donde el estudio había detectado menos de 4.000 ha antes de la erradicación. En 2006 la UNODC cerró su oficina en Marruecos y, aunque el estudio realizado en 2005 se publicó en enero de 2007, lo hizo sin el prólogo conjunto del gobierno marroquí y la UNODC presente en

Marruecos - Provincias del norte: Cultivos de Cannabis por comuna, 2005



Fuente: Gobierno de Marruecos/UNODC Cannabis Survey 2005
Los límites, nombres y denominaciones usados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de la ONU

Figura 1: Cultivo de cannabis en las provincias septentrionales de Marruecos.¹²

ediciones anteriores. Hasta la fecha no hubo más estudios conjuntos.¹³

Desde entonces, debido al excedente de producción y a la presión internacional, hubo varios años de represión en los que se detuvo a operadores del mercado y se erradicaron cultivos mediante campañas de roza y quema y fumigación con herbicidas.¹⁴ La superficie de producción de cannabis descendió y se estabilizó en el entorno de las 47.500 ha a partir de 2011,¹⁵ aunque esa cifra oficial es controvertida porque no especifica cómo se recopilan los datos. Actualmente no existe datos confiables con la superficie exacta cultivada, la escala del cultivo de cannabis o las cantidades de hachís producidas.^{16,17} Las autoridades pudieron reducir el cultivo de cannabis en Taounate y Larache porque en esas regiones la producción era reciente y se realizaba en tierras previamente dedicadas a la agricultura comercial. En Larache, por ejemplo, en promedio solo el 15 % del total del ingreso familiar dependía del cannabis, y en Taounate ascendía al 33 %, según el estudio de la UNODC de 2003.¹⁸ Ninguna de las zonas se caracterizaba por una historia de cultivo doméstico de cannabis, como en el Alto Rif,

pero sí eran tierras explotadas comercialmente que dependían de la mano de obra agrícola.¹⁹

La reducción de la superficie dedicada al cultivo de cannabis solo tuvo consecuencias limitadas en la producción general de hachís. Esto se debe tanto a la introducción de nuevos métodos agrícolas como a la adopción por parte de los agricultores marroquíes de nuevas variedades híbridas de cannabis, más potentes y con un rendimiento superior a las variedades originales utilizadas anteriormente.²⁰ Con dos e incluso tres cosechas al año, los agricultores logran producir unas 35.000 toneladas de cannabis al año que, tras su procesamiento, equivalen a entre 713 y 714 toneladas de resina de cannabis (hachís).²¹ Este rápido incremento del cultivo ilícito de cannabis en el Rif tuvo un elevado costo para los bosques y el frágil ecosistema de la región, de por sí en riesgo.²² El paso de las variedades autóctonas, en su mayoría de secano, a las nuevas variedades híbridas, de riego automático, importadas de países industrializados, pone en peligro los escasos recursos hídricos de la región y degrada aun más la calidad de la tierra, agravada por el uso extensivo de fertilizantes no orgánicos.²³

Personas de la nación de Basoto fumando 'ganja', actualmente Lesoto, Sur de África, H.V. Meyerowitz, 1936



El Rif es una región de fragilidad ambiental y una de las más empobrecidas y densamente pobladas de Marruecos. La deforestación, las frágiles condiciones del agua y el suelo, así como la presión demográfica (por la relativa “prosperidad en la pobreza” que genera la economía cannábica) ya eran mencionadas por los informes de la FAO en la década de 1960 y en estudios posteriores, y los métodos de producción, dañinos para la ecología y cada vez más industrializados, agravaron la situación.^{24,25,26} La economía del Rif se volvió adicta al cultivo de cannabis y, en el camino, la población está destruyendo sus tierras sin advertirlo, concluyó un estudio.²⁷ Evidentemente, no todos los problemas sociales y ambientales son atribuibles al cannabis, pero los métodos de cultivo vigentes, sin regular e insostenibles, contribuyen a empeorar una situación que ya era precaria.

Si bien el gobierno logró en gran medida contener las áreas de cultivo tradicionales,²⁸ en los últimos 50 años los agricultores de cannabis que quedan han exhibido una resistencia notable a los intentos oficiales de erradicación o reducción de sus cultivos y de adaptación a los cambios en el mercado internacional.²⁹ Según las cifras que cita el Ministerio del Interior, extraídas de estudios de la UNODC de mediados de la década de 2000, se estima que 90.000 hogares, o 760.000 marroquíes, dependen de la producción de cannabis, que actualmente se concentra en Al-Hoceima, Chefchaouen y Ouazzane, zonas septentrionales del Rif.³⁰ Otros observadores calculan que 140.000 hogares participan en el cultivo de cannabis, lo que significa que más de un millón de personas dependen de la economía ilícita.³¹

La judicialización de los delitos derivados del cannabis en Marruecos se duplicó: de unos 25.000 casos en la primera mitad de la década de 2000 a más de 50.000 en 2013.³² La inseguridad resultante es una fuente de corrupción y represión, y los agricultores están a merced de las autoridades y las fuerzas del orden locales.³³ La amnistía de los cultivadores de cannabis fue un asunto destacado en las recientes campañas electorales. Hamid Chabat, el secretario general del Partido Istiqlal, destacó que casi 80.000 agricultores de cannabis fueron

liberados bajo fianza y podrían regresar a la cárcel en cualquier momento si se involucran con el cultivo de cannabis, mientras que los “corruptos y blanqueadores de dinero disfrutaban de la amnistía”. Agregó que la mayoría de estos pequeños productores procesados carecen de documentos de identidad y no pueden ejercer su derecho al voto.³⁴

Los ingresos procedentes del cultivo y el tráfico de hachís son muy importantes en el país, y superan los ingresos del turismo, por lo que es difícil instalar cultivos de sustitución, según representantes del Grupo Mini de Dublín del Consejo de la Unión Europea en 2016.³⁵ Hubo consenso sobre la necesidad de brindarle más ayuda a Marruecos en este ámbito, pero los escasos proyectos de DA emprendidos en el Rif no han logrado reducir ni contener el cultivo de cannabis en la región, y algunos incluso habrían sido contraproducentes:

Uno de estos proyectos, por ejemplo (el proyecto PMH nord liderado por AFD entre 1997 y 2002, a un costo de 4 millones de euros), tenía como objetivo reducir el cultivo de cannabis en una superficie con la ampliación de un perímetro de riego y la modernización de las técnicas de riego. Aunque el mismo fenómeno ya había ocurrido con el cultivo de adormidera en el sur de Afganistán y en otros países, el proyecto finalmente provocó el aumento del cultivo de cannabis cuando los agricultores decidieron regar los campos de cannabis y no los cultivos alternativos. Junto con una falta de comprensión o ignorancia de lo que es en definitiva una nueva economía del cannabis, un conocimiento limitado de los fracasos y limitaciones de pasados programas de desarrollo alternativo es, por supuesto, una preocupación real para la región.³⁶

Si bien el hachís marroquí se destina principalmente al mercado europeo, la estrategia de desarrollo de la UE hacia Marruecos presenta grandes contradicciones, o más bien objetivos en conflicto. Controlar la migración marroquí ocupa un lugar de creciente importancia en la agenda de la UE, dada la actitud contraria a la inmigración en muchos estados miembros de la UE, pero la erradicación de la economía del cannabis seguramente incrementará esa tendencia a la migración.³⁷ La estrategia de la UE

busca vincular el desarrollo a las políticas migratorias, y el desarrollo económico apunta a generar empleo con el fin de “fijar las poblaciones en las principales regiones de origen de los migrantes”.³⁸ Estas políticas se contradicen y se priorizan los intereses de los estados miembros de la UE; el desarrollo de la agricultura lícita ha sido seriamente obstaculizado por el proteccionismo de la UE, especialmente de los estados miembros del Mediterráneo con respecto a la exportación de cítricos, aceitunas y vino.

“La única manera de erradicar el cannabis es convenciendo a los europeos que fumen zanahorias”, concluyó una evaluación de los programas de desarrollo y reducción de la pobreza de la UE.³⁹ “De hecho, la prohibición oficial ha alentado la criminalización del cultivo y el comercio de cannabis y la creación de mafias en el norte de Marruecos. [...] La legalización del cannabis evitaría las mafias y aumentaría las ganancias de los agricultores” según el informe. Pero la cuestión del mercado legal del cannabis recreativo, y más aún, la exportación de cannabis marroquí a los mercados europeos, es un terreno vedado para los estados miembros de la UE y los funcionarios de la Comisión Europea, dadas las profundas divergencias entre las políticas internas de la UE, que van de la tolerancia cero en Suecia y Francia hasta los intentos de regular legalmente el mercado del cannabis, como se anunció en Luxemburgo y se experimentó en Países Bajos. No obstante, Luxemburgo y Países Bajos excluyen la posibilidad de importación de cannabis, que debe ser de origen nacional. No hay esperanzas de que el problema se resuelva rápidamente, y es probable que las autoridades nacionales y de la UE incluso eviten su discusión.

La legalización del cannabis con fines medicinales e industriales, sin embargo, podría tener más posibilidades, aunque actualmente no existe esa industria, con la excepción de una producción limitada de cosméticos a nivel nacional.⁴⁰ Desde 2008, Marruecos debate la posible legalización del cannabis para uso farmacéutico e industrial, en un principio por la iniciativa de Chakib El Khayari, ex presidente de la *Association Rif des droits humains (ARDH)* y portavoz del *Collectif Marocain pour l'usage médical et*

industriel du kif (CMUMIK).⁴¹ El *Parti authenticité et modernité* (Partido de la Autenticidad y Modernidad – PAM) y los diputados rifianos del partido *Istiqlal* apoyan la legalización y regulación del cannabis con fines farmacéuticos, medicinales e industriales. En 2013, las propuestas que defiende El Khayari se incorporaron a la legislación presentada por ambos partidos.⁴² El PAM reclamó la creación de una “agencia nacional para el cultivo del cannabis” encargada de la venta de esos cultivos a empresas industriales y farmacéuticas. Sin embargo, la cuestión de la legalización del cannabis es objeto de rivalidades entre el PAM, con fuertes raíces en la región de Bab Berred, y el Partido *Istiqlal*, de la región de Ketama, así como entre otras zonas del país.⁴³ En las campañas electorales muchos se comprometen a abordar el problema, pero se olvidan rápidamente tras las elecciones.⁴⁴

Los productores, sin embargo, están convencidos de que la legislación propuesta será insuficiente ya que no hace referencia al hachís para el mercado recreativo, su principal fuente de ingresos. Actualmente, la situación se caracteriza por la tensión y la desconfianza entre los diferentes actores, mientras que los agricultores siguen siendo vulnerables y están demasiado desorganizados como para estar debidamente representados en el proceso de toma de decisiones políticas. Además, entre las comunidades productoras de cannabis hay tensión entre aquellas del centro tradicional del Rif (Ketama-Bab Berred-Chefchaouen en el Alto y Medio Rif), las zonas de cultivo más recientes en Taounate (el austral Bajo Rif) y la más reciente de todas, alrededor de Larache. Los productores de la región tradicional, como los representados por Abellatif Adebibe, presidente de la *Association Amazighe de Sanhaja du Rif*, reivindican lo que consideran su derecho histórico al cultivo de cannabis, al tiempo que descartan las reivindicaciones de otras regiones.

Sin embargo, en 2017, el Consejo Económico, Social y Ambiental (CESE, por sus siglas en francés), una institución consultora independiente, creada en 2011 por decreto real para realizar estudios y presentar propuestas al gobierno y a las dos cámaras del parlamento, recomendó en un informe sobre desarrollo rural en las zonas montañosas

“resolver la cuestión del cannabis”. El informe reconocía que la planta era una de las “riquezas” sin explotar del Rif, indicaba que su “potencial no se ha desarrollado suficientemente mediante la implementación de estrategias adecuadas para generar riqueza para las poblaciones locales”.⁴⁵ Sin embargo, el informe no se explayó al respecto.

Parecería que gradualmente se está alcanzando el consenso. Unos años después, otra comisión encargada de hallar un nuevo modelo de desarrollo nacional, la Comisión Especial sobre el Modelo de Desarrollo (CSMD), también abordó el tema del cannabis. En febrero de 2020, integrantes de la comisión viajaron al Rif para conocer las opiniones de las comunidades productoras de cannabis. Los representantes locales expresaron en términos inequívocos que “o el nuevo modelo propone claramente la legalización del cultivo de cannabis en la región septentrional de Marruecos, o lo prohíbe de una vez por todas, con la condición de que se instaure una alternativa que sea una fuente segura y sostenible de ingresos para los habitantes de la región y que les permita salir permanentemente del estado de precariedad perpetua”.⁴⁶ En una audiencia posterior en julio, especialistas en la materia reconocieron que el enfoque represivo hacia los cultivadores de cannabis no funciona, y la reunión se centró en cómo aprovechar mejor las virtudes terapéuticas y recreativas de la planta. “Ante

este problema, se ha intentado todo y nada ha funcionado. No puedes ir contra la corriente. Ahora tenemos que tomar una decisión”, comentó un participante.⁴⁷ A fines de enero de 2020, la CSMD presentó sus conclusiones al rey, y aunque no han sido publicadas, se supone que lo que sucedió después tiene su base en ellas.

El primer indicio de que Marruecos se aprestaba a modificar su política sobre el cannabis fue su voto en la Comisión de Estupefacientes de la ONU, convocada nuevamente en diciembre de 2020, a favor de una propuesta de reclasificación de la OMS, que reconocía parcialmente su potencial medicinal.⁴⁸ Poco después, a fines de febrero de 2021, el consejo de gobierno recibió un proyecto de ley para la producción de cannabis con fines medicinales, terapéuticos e industriales, que aprobó el 11 de marzo. Aunque aún no se tradujo oficialmente del árabe, se conoce parte de su contenido.⁴⁹ Cabe destacar que el proyecto de ley 13-21 no permitiría actividades relacionadas con el cannabis recreativo, pero tendría en cuenta la situación de los cultivadores tradicionales de cannabis del Rif, limitando las superficies con cultivos autorizados a seis zonas en todo el reino. Un decreto posterior determinará con precisión las zonas autorizadas, y se espera que incluya las áreas de cultivo tradicionales toleradas en el norte de Marruecos,⁵⁰ con la supervisión de una Agencia Nacional.



Jóvenes junto al alcalde local en Azilla, Alto Rif, Marruecos, Pien Metaal



Esa agencia tendrá amplias facultades administrativas, de implementación e inspección mediante un sistema de licencias que obligará a los agricultores a formar cooperativas y celebrar contratos de venta de sus cosechas a empresas de procesamiento y exportación privadas, aprobadas por la Agencia de conformidad con la ley marroquí. Las cooperativas agrícolas tienen la obligación de plantar exclusivamente cepas de cannabis aprobadas por la Agencia. Se aplicará una pena de tres meses a dos años de prisión y multas de 5.000 a 100.000 dirhams (555 a 11.111 dólares) a quien siembre sin permiso, para uso ilícito o no respete las cantidades permitidas.

Un conocedor del tema advierte la necesidad de ser realistas ante las consecuencias del proyecto de ley: *“en primera instancia, las autoridades no podrán autorizar más del 10 % de las superficies actuales. Su producción será más que suficiente para satisfacer la cuota de mercado a la que el Reino podría aspirar inicialmente”*. El experto calcula que se podrían cultivar legalmente entre 5.000 y 8.000 ha de las 73.000 ha que, se estima, se cultivan ilícitamente en la actualidad para consumo recreativo. Marruecos podría producir unos 10.000 quintales (1.000 toneladas) de cannabis para uso medicinal y terapéutico. *“Es todo lo que la capacidad del mercado permite actualmente,*

sabiendo que el 95 % de la demanda mundial proviene de América del Norte, un mercado que está cerrado hasta la fecha”, opinó la fuente.⁵¹

Desde luego, la legalización del cannabis con fines medicinales o recreativos no será una panacea económica para Marruecos, como señala Pierre-Arnaud Chouvy, un antiguo observador de la industria del cannabis del país.⁵² La legalización del mercado de cannabis no aumentará necesariamente los escasos recursos naturales, materiales y económicos del Rif y su población, pero tendrá la innegable ventaja de acabar con la ilegalidad y paliar la marginación de sus agricultores. Habrá menos corrupción tras la legalización y la eliminación de antecedentes penales por delitos no violentos relacionados con el cannabis. Cabe destacar que podrían surgir numerosas oportunidades para preservar el frágil ecosistema de la región con una mejor gestión de los bosques, la tierra y el agua, siempre que la regulación del cannabis legal incluya las políticas complementarias adecuadas. En definitiva, la legalización del cannabis contribuiría con la integración del Rif al resto de Marruecos y fomentaría la estabilidad económica, social y política de la región, la de Marruecos en general e incluso de la UE.

5.2 Líbano – El cannabis y el desarrollo del valle de la Bekaa

Enfrentado al desempleo vertiginoso y un crecimiento lento desde 2011, cuando estalló la guerra civil en la vecina Siria, Líbano contrató a la consultora McKinsey & Co. para explorar la manera de reactivar la economía del país. La deuda pública superaba el 150 % del PIB a fines de 2017, por lo que la relación entre la deuda y el PIB libanés es la tercera mayor del mundo.⁵³ La guerra de Siria también contribuyó a otro auge cíclico en el cultivo ilícito de cannabis. Los productores afirman que el comercio creció el 50 % desde 2012, ya que las autoridades dedicaron su atención a la seguridad en la frontera.⁵⁴ Hoy en día se calcula que aportan entre 175 millones y 200 millones de dólares al año por concepto de exportaciones al Golfo, Europa, África y América del Norte. Líbano es el tercer exportador mundial de resina de cannabis (hachís), según la UNODC.⁵⁵

Entre otras cosas, McKinsey recomendó legalizar el cultivo de cannabis con fines medicinales y para su exportación, con el fin de reactivar la atribulada economía libanesa.⁵⁶ El plan pretende eliminar casi la totalidad del cultivo ilegal de cannabis para 2035, para cuando la mayoría de los agricultores serán licenciarios y estarán supervisados por el Estado.⁵⁷ La propuesta ganó peso al conseguir el respaldo de Raed Houry, el ministro interino de Economía. “*La calidad [del cannabis] que tenemos es una de las mejores del mundo*”, afirmó Houry, y agregó que la industria podría valer mil millones de dólares. El 21 de abril de 2020, el parlamento libanés aprobó la Ley 178/20, que regula el cultivo de la planta con fines medicinales e industriales. Si bien la ley regula el cultivo y la fabricación de cannabis para estos usos, la Ley de Estupefacientes 673/98 libanesa sigue vigente y prohíbe el consumo de cannabis dentro del país, incluso con fines medicinales. Los futuros productos derivados del cannabis sólo están regulados para la exportación.⁵⁸

Muchos analistas creen que el plan tiene fallas, en particular en cuanto a la perspectiva de desarrollo de los agricultores tradicionales del Bekaa y aunque el objetivo expreso de la ley es lograr el “desarrollo sostenible en las zonas afectadas negativamente por el cultivo ilícito de la planta de cannabis”.⁵⁹ Uno de los problemas es que la ley solo permite cannabis con un determinado porcentaje de THC, aún sin especificar. En el proyecto de ley, el máximo permitido de THC era del 1 %, mientras que el cannabis libanés ilícito contiene hasta 18 a 20 % de THC.⁶⁰ La legislación vigente indica que el contenido de THC debe especificarse mediante un decreto. Otro problema es que el proyecto de ley impide que toda persona con antecedentes penales consiga una licencia de cannabis, lo que en los hechos descartaría a la mayoría de los agricultores tradicionales actuales.⁶¹

La ley no beneficiaría a los productores cuyo sustento depende de la planta sino que los excluiría. Según la Ley de Estupefacientes 673/98, existen unas 42.000 órdenes de arresto pendientes, principalmente por delitos vinculados al tráfico de drogas, y muchos juicios pendientes contra agricultores y residentes de la región de Baalbek-Hermel.⁶² El gobierno prometió una ley de amnistía

pero luchas políticas internas impidieron su aprobación. La amnistía propuesta pretendía facilitar la liberación de personas de las cárceles superpobladas, pero serán pocos los agricultores de cannabis cuyos antecedentes penales se eliminen gracias a esta legislación.⁶³ Anualmente se expiden unas 5.000 órdenes de arresto contra los agricultores de cannabis, según la ONG libanesa Legal Agenda.

Los productores no fueron consultados ni informados con respecto a la ley y lo que implicaría exactamente. La ley está despegada de la realidad cotidiana de Líbano, y existe una confusión considerable sobre sus pormenores, incluso entre los legisladores.⁶⁴ Según Kanj Hamade, profesor adjunto de Economía Agrícola y Desarrollo Rural de la Universidad Libanesa, es más correcto caracterizar la ley 178/20 como una iniciativa de *sustitución de cultivos* más que de *legalización*.⁶⁵ En su opinión, las condiciones para el cultivo de cannabis que indica la ley son similares a los programas de sustitución de cultivos de los años 60 y 90, que resultaron insostenibles.

En un análisis anterior del plan McKinsey, Hamade argumentó que es probable que “la creación de un monopolio estatal para la producción de cannabis, similar en su mecanismo al monopolio del tabaco, tenga un alto impacto negativo en el medio rural. Es probable que el Estado y, sobre todo, los comerciantes que se beneficiarán de las concesiones comerciales de cannabis controlen y reciban la mayor parte de la riqueza generada por la producción, mientras que a los agricultores les quedará muy poca”.⁶⁶ La legalización de una cepa diferente de cannabis, con semillas importadas del extranjero, como parece implicar la ley 178/20, socavaría el conocimiento local y el patrimonio relativo a la (agri)cultura y provocaría la exclusión de los agricultores tradicionales de cannabis.

La mera autorización de una cepa diferente de cannabis haría que el cambio de los agricultores actuales al futuro mercado lícito de cannabis medicinal ya no les resultara atractivo. Debido a la devaluación de la lira libanesa, la importación de semillas en divisa fuerte sería aun menos viable sin el apoyo

adecuado. Lo mismo ocurre con los costos de adquisición de los certificados de buenas prácticas agrícolas y de recolección (GACP) y de buenas prácticas de almacenamiento (GSP) para las plantas de cannabis, exigidos por la nueva ley. En consecuencia, es probable que el régimen propuesto por la ley 178/20 asegure la supervivencia del mercado ilícito, ya que no ofrece incentivos para que los productores tradicionales se incorporen al futuro mercado lícito.

El real valor añadido del cannabis libanés se encuentra en la cepa autóctona que actualmente se utiliza con fines recreativos, según Hamade. La buena reputación del hachís libanés en los mercados internacionales nace de esta cepa, por lo que la legalización de una variedad distinta anularía el beneficio que encierra el potencial del recurso genético disponible. En su opinión, hubiera sido mejor económicamente legalizar el comercio de las plantas que se cultivan actualmente y por las que se conoce al país, y desarrollar una estrategia para la industria, que podría incluir al turismo y el desarrollo rural.⁶⁷ El proceso de “legalización” y la ley en sí no se concibieron como parte de una estrategia de desarrollo rural sostenible que sea de urgente necesidad, ni de una estrategia nacional de política de drogas, sino como un medio para que el gobierno agobiado por la deuda recaude ingresos y consolide las actuales estructuras (locales) de poder en el país.

Asimismo, algunos observadores temen que la popularidad del plan entre las élites se deba a la posibilidad de que unos pocos podrán ganar mucho dinero, y no de alcanzar el progreso social y económico.⁶⁸ Los decretos que reglamentan la ley 178/20 podrían aprovecharse como instrumento para reforzar el sistema de adjudicaciones y clientelismo político al designarse las zonas geográficas donde se permitirá el cultivo del cannabis. Dado que la ley no define criterios claros, la decisión por decreto aumenta el riesgo de las adjudicaciones por motivos políticos, lo que significa que las zonas autorizadas se decidirían según las creencias religiosas o políticas de sus habitantes, y no según las superficies históricas de cultivo ni las condiciones de uso de la tierra.⁶⁹

La comisión encargada de regular el mercado

y otorgar licencias a las empresas que el gobierno pretende instalar se autofinanciará con los derechos de licencia, lo que da pie a la corrupción y el lucro económico, en lugar de primar los criterios y beneficios socioeconómicos destinados a los agricultores tradicionales. Según algunos observadores, las élites de Líbano pretenden explotar la industria del cultivo de cannabis con fines de exportación, eliminando del proceso a los productores tradicionales a pequeña escala, y excluyendo e ignorando descaradamente a esas comunidades.⁷⁰

5.3 África subsahariana – Un repaso de los cambios en las políticas

En África subsahariana, Ghana y Malawi legalizaron el cannabis con fines medicinales e industriales en marzo de 2020, sumándose así a Lesoto, Sudáfrica, Zimbabwe y Zambia. Ruanda lo hizo en octubre de 2020, cuando anunció que había iniciado negociaciones con cuatro empresas europeas y norteamericanas para el cultivo y procesamiento de cannabis para la exportación a fin de satisfacer la creciente demanda farmacéutica. Toda la producción de cannabis se destinaría exclusivamente a la exportación. La prohibición de la planta en el ámbito nacional se mantendría, aunque la nueva política permite su producción.⁷¹ Con la excepción de Sudáfrica, la legalización del cannabis en los países de África subsahariana se limita al uso medicinal e industrial únicamente con fines de exportación, y con la intención de vender las licencias a empresas principalmente europeas y norteamericanas. Los procesos de concesión de licencias suelen ser bastante opacos y las reglamentaciones formales están ausentes o se publican tardíamente; por ejemplo, en República Democrática del Congo (RDC) y Uganda, donde empresas extranjeras consiguieron licencias.⁷²

En este tipo de procesos, las élites poscoloniales están “despojando a los ciudadanos de estos países del acceso a la economía mundial del cannabis, cada vez más legalizada. Las reformas de la política del cannabis en el Norte Global han permitido la generación de riqueza por vía legal por parte de compañías privadas y corporaciones que cotizan en bolsa. Estas empresas les



Agricultores deshojan la cosecha de cannabis, Mpondoland, Pien Metaal, mayo de 2018

pagaron a los gobiernos africanos por políticas que les permitan cultivar cannabis para la exportación, mediante el pago de derechos de licencia que son demasiado caras para la mayoría de los ciudadanos de esos países”.⁷³ En cierto modo, están reproduciendo políticas coloniales. El cannabis fue legal durante los gobiernos coloniales entre las décadas de 1870 y 1880, cuando se intentó convertir las economías autóctonas de cannabis existentes en empresas generadoras de ingresos, primero al gravar los mercados nacionales preexistentes y, posteriormente, al intentar exportar cannabis a sus propios mercados farmacéuticos, sin capacitación local.⁷⁴

Sudáfrica autorizó la marihuana para uso medicinal en 2017, y actualmente es el único país africano que permite el consumo recreativo del cannabis o *dagga*, obligado por un fallo de la Corte Constitucional. En septiembre de 2018, la Corte despenalizó el uso, posesión y cultivo de cannabis por parte de un adulto para su consumo personal y en privado.⁷⁵ La Corte encomendó al parlamento que, en un plazo de 24 meses, remediara las deficiencias constitucionales de la Ley de Drogas y la Ley de Medicamentos. Sin embargo, el proyecto de ley referido al

cannabis con fines privados, que se presentó en septiembre de 2020, no toma en cuenta la economía de subsistencia que existe hace más de 200 años, ni que muchos pequeños agricultores dependen del cannabis para su sustento. Gran parte de esta producción se ubica en la región de Mpondoland, en el Cabo Oriental, el cinturón cannábico de Sudáfrica y una de las regiones de menor desarrollo del país, donde los servicios públicos escasean y el cannabis es cultivado, principalmente por mujeres, como único cultivo comercial.

A pesar de los recientes avances hacia la liberalización del cannabis en Sudáfrica, los agricultores albergan pocas esperanzas (en la medida en que conocen los cambios) de que la política vaya a beneficiarlos. En cambio, se ven en desventaja ante las grandes empresas y los inversores extranjeros con el capital y los contactos políticos necesarios para conseguir las licencias médicas. Como expresa un agricultor: “Nuestra gente se siente traicionada porque todas las licencias se están expidiendo a empresas de otros lugares, mientras que nosotros, que hemos cultivando esta planta aquí durante generaciones, que tenemos las habilidades, que tenemos el conocimiento, que tenemos la tierra, seguimos siendo penalizados”.⁷⁶

Además, los dirigentes tradicionales del pueblo indígena amaMpondo y los agricultores de Cabo Oriental no están conformes con el proyecto de ley de cannabis con fines privados, que propone, entre otras cosas, que cada hogar pueda tener un máximo de ocho plantas para consumo privado. El proyecto también limita la posesión personal y privada de cannabis a 600 g por persona, o 1,2 kg de cannabis seco por hogar. El comercio de la planta implica una potencial pena de prisión de hasta 15 años.^{77,78} Estas condiciones atentan contra los productores tradicionales que abastecen el mercado ilícito desde hace décadas. *“Era mejor cuando la ganja era ilegal, ahora nos dicen que la ganja es legal pero no lo es”*, comentó un productor. *“No hay forma de que pueda plantar cuatro o doce plantas. No hay familia que pueda sobrevivir con cuatro o doce plantas”*, aseguró.⁷⁹ Los agricultores tradicionales reclaman un proceso de consulta integral que abarque a los cultivadores de cannabis autóctonos de zonas rurales remotas.

Entretanto, los emprendedores urbanos de Sudáfrica pueden abrir “clubes de cultivadores” que ofrecen servicios de cultivo, secado y entrega de cannabis a consumidores urbanos que carecen del espacio o los conocimientos necesarios para hacerlo,⁸⁰ similares a los clubes sociales de cannabis que se desarrollaron en España a fines de la década de 1990.⁸¹ En el “modelo club de cultivadores”, la propiedad de la planta de cannabis la tienen los miembros del club, que compran sus propias semillas, mientras el cultivo y su procesamiento se subcontratan al “club”, a un precio fijo. Esto ofrece “la oportunidad de participar de manera significativa en la cadena de valor del cannabis”.⁸² No obstante, a principios de 2021, la policía sudafricana allanó un conocido “club de cultivadores”, The Haze Club (THC), y sus encargados fueron arrestados y acusados de posesión de una cantidad traficable de cannabis. Los policías confiscaron 344 plantas: todas, así como el cannabis en posesión de los miembros del club, fueron destruidas. Los propietarios anunciaron que llevarían el asunto sobre la legalidad de los clubes de cultivadores ante un tribunal superior de justicia.⁸³

En teoría, y de permitirse, el modelo sería accesible a los productores rurales, pero cuesta imaginarse cómo un modelo de

comunidades de cultivo tradicionales, integradas por familias y con décadas de antigüedad, podría adaptarse a un modelo de producción muy diferente, ubicado en un entorno urbano dinámico, y superar numerosos obstáculos, como la logística de distribución del cannabis procedente de zonas rurales remotas y los aspectos culturales, socioeconómicos y legales. En la práctica, es más probable que este posible modelo urbano de producción cannábica reemplace al cultivo y la distribución rurales “a la antigua”, salvo que se llegue a un acuerdo de mutuo beneficio que incluya al cannabis “artesanal” de las zonas tradicionales, debidamente protegido y remunerado.

La situación no ha sido mejor para los productores tradicionales más al norte, en Esuatini, el país anteriormente conocido como Swazilandia que ha sido un importante proveedor del mercado ilícito de cannabis recreativo de Sudáfrica desde hace décadas. Además, demuestra que las empresas transnacionales, en su incansable búsqueda de licencias extranjeras que suban su cotización en la bolsa de valores (y cuyos inversionistas no toman en cuenta las circunstancias locales), alteran gravemente la paz en los países pobres de África. En 2019, las empresas estadounidenses Profile Solutions Inc. y Stem Holdings informaron que habían “recibido la aprobación preliminar para convertirse en la única granja de cultivo y planta de procesamiento con licencia de explotación de cannabis medicinal y cáñamo industrial en el reino de Esuatini por un mínimo de 10 años”. La segunda empresa sería “la exportadora exclusiva en Esuatini de cáñamo y cannabis medicinal a todo el mundo”.⁸⁴ El rey Mswati habría firmado un contrato con Stem Holdings y la legislación correspondiente recién se habría aprobado después.⁸⁵ En ese momento, los ministerios pertinentes declararon que no habían otorgado licencia alguna.⁸⁶

El Parlamento se negó a aprobar la modificación de la ley Opio y Drogas que crean Dependencia que habría legitimado el contrato con Stem Holdings en junio de 2020, porque no se consultó a los “actores relevantes”, entre ellos los productores ilícitos existentes y los dirigentes tradicionales que gobiernan en las tierras comunales, que abarcan cerca del 54 % del territorio del país.^{87,88} En cambio,

se permitió a 10 empresas nacionales e internacionales, entre ellas de Israel y Estados Unidos, presentar sus proyectos ante el comité encargado de considerar la modificación.⁸⁹ El fracaso de la iniciativa legislativa hizo peligrar el (ahora) controvertido proyecto de Stem Holdings, y la prensa denunció que la policía reprimió a los agricultores de *dagga*, manipulando las disposiciones de la ley de Prevención de la Delincuencia Organizada (POCA), de reciente adopción.⁹⁰

En julio de 2020, tras una serie de redadas policiales habilitadas por la POCA, el parlamento decidió suspenderla y redactar un nuevo proyecto de ley que modificara artículos problemáticos de la norma, como la confiscación de propiedades a raíz de sospechas (ignorándose cuál es la fuente de ingresos de la persona) y la aplicación selectiva de la ley, que apuntaba a los presuntos productores y distribuidores de cannabis sin la investigación debida y sin otorgar a los sospechosos el derecho a un juicio imparcial.⁹¹ El legislador Bacede Mabuza, considerado responsable de acciones parlamentarias contra ambas leyes, fue detenido. Según el abogado de derechos humanos Sibusiso Nhlabatsi, la POCA se aplicó de forma desmedida contra los agricultores y vendedores de cannabis.⁹² Para Nhlabatsi es evidente que la incidencia de las redadas contra las propiedades de los productores de cannabis aumentó inmediatamente después que el parlamento rechazara la modificación de la ley sobre Opio y Drogas que crean Dependencia. *“Desde que fracasó el proyecto de ley, parecería que existe una campaña manifiesta con el fin de decir: ‘Ya no puedes vender dagga’”, afirmó Nhlabatsi. “Es como si intentaran proteger a alguien que tiene interés en el negocio de la dagga”, añadió.* Los agricultores de cannabis habrían amenazado con la quema de bosques y campos de caña de azúcar como venganza por la quema de sus campos de *dagga* y la incautación de sus pertenencias por parte del Estado.⁹³

“El cannabis que se ha legalizado en África no es el cannabis que ha beneficiado a los agricultores africanos”, escribió Chris S. Duvall, estudioso de la planta y el desarrollo en África.⁹⁴ “Los derechos de licencia informados han sido mínimos en relación con el valor de la industria cannábica del



Agricultoras de cannabis, Mpondoland, Sudáfrica, Pien Metaal, mayo de 2018

Norte Global, pero superan con creces lo que la mayoría de los ciudadanos de los países en cuestión podría pagar por la oportunidad de cultivar cannabis legalmente”, señala. La naturaleza neocolonial de las reformas actuales del cannabis excluye aquellas reformas de políticas que permitan el cultivo, la posesión o el consumo ocasionales por parte de la ciudadanía, con la excepción reacia de Sudáfrica. *“En la actualidad, la liberalización del cannabis benefició, evidentemente, a pocos africanos, pero fortaleció las perspectivas de muchas empresas y accionistas del Norte Global que cotizan en las bolsas de valores de Toronto, Tel Aviv y Frankfurt”, según Duvall. “El capital extranjero se utiliza para explotar los recursos del continente (tierra, agua, mano de obra y cannabis) en lugar de ofrecer oportunidades reales de acumulación de riqueza para los africanos”, concluyó.*

6. Desarrollo Alternativo con cannabis

6.1 El resurgimiento del cannabis medicinal

Como se planteó claramente en los capítulos anteriores, tras un siglo de represión alentada, en un principio, por los regímenes coloniales pero perpetuada por el régimen de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU, el mercado de cannabis medicinal experimentó en los últimos años un resurgimiento y un crecimiento espectaculares. Según la JIFE, “en particular desde 2015, un número cada vez mayor de países ha empezado a usar cannabis y extractos de cannabis con fines médicos y de investigación científica y ha autorizado también el cultivo de cannabis”.¹ En 2000, según lo informado a la JIFE, el total de la producción lícita de cannabis fue de 1,4 toneladas; en 2015, ascendió a 100 toneladas, y para 2018, aumentó exponencialmente a 289,5 toneladas. En 2019, el último año del que se tienen datos, la producción lícita fue de 468,3 toneladas. Estas cifras no incluyen el mercado de Estados Unidos, el mayor de todos, ya que aún no permite el cannabis medicinal a nivel federal y la producción lícita a nivel estatal no se informa a la JIFE, aunque los tratados estipulan que la parte signataria debe brindar estadísticas para todo su territorio.

Israel, el estado de California, Canadá y Países Bajos permiten el cannabis medicinal desde 1992, 1996, 1999 y 2001, respectivamente, pero en la última década hubo una ola de reformas legislativas en todo el mundo. En Estados Unidos, 36 estados y cuatro “territorios” (Distrito de Columbia, Guam, Puerto Rico e Islas Vírgenes de Estados Unidos) aprobaron leyes que permiten el uso medicinal del cannabis o CBD.² Un repaso mundial revela la verdadera magnitud de la tendencia política: en Europa (Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suiza); Oceanía (Australia y Nueva Zelanda); América Latina (Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay); el Caribe (Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados,

Campos de cannabis, Alto Rif, Marruecos, Abdellatif Adebibe, agosto de 2020



Belice, Bermudas, Jamaica, Puerto Rico, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes); África (Esuatini, Ghana, Lesoto, Malawi, Rwanda, Sudáfrica, Zambia, Zimbabwe. Marruecos y Uganda están por hacerlo); y Asia (Filipinas, India, Sri Lanka y Tailandia). Todas estas jurisdicciones han aprobado leyes recientemente que permiten alguna forma de cannabis medicinal, aunque la mayoría con un acceso bastante restringido. Existe una gran diversidad en función de cuáles productos derivados del cannabis se permiten; si la producción nacional está regulada o el régimen jurídico solo permite su importación; si la producción está destinada únicamente al consumo nacional o también a la exportación; o si se permite el autocultivo para uso medicinal o el acceso solo se brinda en las farmacias. Los marcos regulatorios de casi todos estos países tienen muchas deficiencias, que limitan severamente el acceso de los pacientes y crean barreras de entrada para los pequeños productores, especialmente de los países que son productores tradicionales de cannabis.

Este capítulo analiza las amenazas y oportunidades que implica impulsar el mercado legal emergente hacia un rumbo más inclusivo, que incorpore principios de justicia social, comercio justo y desarrollo sostenible para facilitar el acceso de los pequeños productores tradicionales de cannabis. Con el fin de explorar la viabilidad y el potencial que tiene el cannabis medicinal como una cadena de valor legal para el desarrollo alternativo, primero deben explicarse las características específicas de los diversos productos y los marcos regulatorios asociados. A grandes rasgos, el mercado emergente se puede dividir en:

(1) Preparados farmacéuticos elaborados a partir de cannabinoides purificados, extraídos de plantas o producidos sintéticamente, como Sativex® (una mezcla 1:1 de dronabinol purificado/ Δ 9-THC y cannabidiol/CBD, también conocido como “nabiximols”), Marinol® y Syndros® (dronabinol purificado de grado farmacéutico/ Δ 9-THC) y Epidiolex® (cannabidiol purificado de grado farmacéutico/CBD). Estos son medicamentos controlados sumamente estandarizados y caros, de marca, patentados y producidos por empresas farmacéuticas. Su eficacia quedó

comprobada en ensayos clínicos controlados siguiendo los principios de certificación y garantía de calidad aplicables en los medicamentos occidentales. Sin embargo, en la práctica solo se entregan con receta médica a ciertos pacientes con afecciones médicas muy específicas y principalmente en América del Norte y Europa, luego de recibir la aprobación de la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) de la UE o las autoridades de reglamentación nacionales de países europeos individuales o de otros territorios. Este constituye un segmento importante del mercado mundial de cannabis medicinal en lo que respecta a los avances en la investigación y la aceptación de sustancias derivadas del cannabis en la cultura y la práctica medicinales “occidentales” para afecciones específicas. Sin duda, este es el segmento del mercado más favorecido por la ONU y las agencias nacionales de fiscalización de drogas, cuya principal inquietud es separar al cannabis medicinal del mercado ilícito. Si bien es importante, en términos mundiales constituye un mercado relativamente pequeño, dominado en gran medida por los principios de las prácticas medicinales “occidentales” y los intereses comerciales de las principales industrias farmacéuticas. Esta situación ofrece pocas esperanzas para un mercado mundial de cannabis medicinal más inclusivo, ya sea para los pequeños productores o para la mayoría de la población mundial que podrían beneficiarse enormemente con un mejor acceso al cannabis medicinal y a precios más asequibles.

(2) Flores de cannabis o extractos de plantas enteras como medicamentos recetados, ya sea directamente o como la base de “fórmulas magistrales”; aunque es una práctica común en América del Norte, solo algunos países aprobaron formalmente el cannabis herbario como medicamento, y principalmente en marcos de excepción, fórmulas magistrales preparadas por farmacéuticos o en cumplimiento de fallos judiciales que permiten el cultivo para un uso medicinal personal (por ejemplo, Alemania, México, Sudáfrica). El examen crítico de la OMS sobre el cannabis y la resina de cannabis se refiere a diversos programas de cannabis medicinal en los que productos derivados del cannabis natural están plenamente autorizados, y señala

que para noviembre de 2017, “el cannabis medicinal se puede usar legalmente en Alemania, Australia, Canadá, Chile, Colombia, Israel, Jamaica, Países Bajos, Perú, y en 29 estados de Estados Unidos”.³ El comercio internacional padece severas restricciones debido a la frecuente incompatibilidad de las normas de calidad y por el escaso número de países importadores. Sin embargo, las exportaciones canadienses, “lideradas principalmente por los mercados médicos establecidos en Israel y Alemania”, se triplicaron en 2020 cuando “se exportó el total de 13.849 kilogramos de flores secas y 10.494 litros de aceite de cannabis”.⁴ También Bedrocan, la empresa con licencia estatal de Países Bajos, triplicó sus exportaciones de flores secas desde 2018, principalmente a Alemania. A medida que el comercio internacional comienza a abrirse, es evidente que surgen oportunidades para los productores tradicionales porque, “como el costo por gramo es el mayor impulsor de las ventas, los expertos señalan que es probable que Canadá pierda terreno en el mediano a largo plazo ante los productores de países como Colombia y Uruguay, donde el clima es ideal para el cultivo y los costos laborales son mucho menores”. Con buenas prácticas agrícolas y de recolección (GACP) adecuadas para cumplir con las estrictas normas de los mercados de destino, también habría oportunidades para los pequeños agricultores y las cooperativas de África y el Caribe.

(3) Cannabis como parte de las prácticas tradicionales de medicamentos herbarios. Como reveló una encuesta mundial de la OMS en 2015, la mayoría de los países han adoptado sistemas reglamentarios que permiten el uso de medicamentos herbarios que no cumplen los mismos requisitos que los medicamentos farmacéuticos.⁵ Como explica el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA, por sus siglas en inglés), “no suele ser obligatorio que los fabricantes de medicamentos tradicionales a base de plantas con usos consolidados aporten pruebas de la eficacia y la seguridad obtenidas en ensayos clínicos. En su lugar, solo tienen que presentar pruebas de la calidad y la uniformidad del producto para garantizar que los consumidores reciban dosis normalizadas de productos a base de plantas que no contengan contaminantes ni adulterantes. [...] La justificación de este sistema regulador con requisitos mínimos es que los medicamentos a base de plantas tienen antecedentes de uso tradicional

o consolidado, generalmente en ausencia de informes de acontecimientos adversos graves”.⁶ Sin embargo, hasta la fecha muy pocos países (Jamaica, Sudáfrica, Tailandia) cuentan con exenciones reglamentarias para las medicinas tradicionales y herbaria derivadas del cannabis, debido a su estricta clasificación como estupefacientes en virtud de los tratados de la ONU y, en consecuencia, de las leyes nacionales de fiscalización de drogas.

(4) Los productos con bajo contenido de THC/CBD (productos para la salud, suplementos dietéticos), especialmente en Europa, han sido uno de los mercados asociados con el cannabis de mayor crecimiento, derivados del cultivo de cáñamo. En 2011, Suiza aumentó el límite que define la clasificación de la planta de cannabis, en virtud de la Ley de Control de Estupefacientes, del 0,3 % al 1 % de THC, y “tras la expansión de la venta de productos de cannabis con bajo contenido de THC en Suiza, se produjeron situaciones similares en los países vecinos”.⁷ En 2017 aparecieron productos nuevos en los mercados de Austria e Italia, antes de extenderse por Europa a partir de 2018. “Si bien los productos con temática del cannabis pueden encontrarse actualmente en los puntos de venta al por menor de uso cotidiano, como tiendas de cadenas de alimentación saludable, farmacias y cafeterías, también hay tiendas especializadas que venden productos de cannabis con bajo contenido de THC”.⁸ Las autoridades reguladoras intervinieron el mercado en varios países por problemas surgidos con la disparidad de los contenidos (por ej., niveles de THC por encima del umbral), calidad posiblemente deficiente del producto, presencia de contaminantes (pesticidas, hongos), y etiquetado inadecuado del producto; y por la incertidumbre jurídica sobre los umbrales permitidos de THC y si estos productos nuevos deben considerarse sujetos a la regulación de fiscalización de drogas, medicamentos, medicamentos herbarios, suplementos dietéticos o “alimentos nuevos”. La clasificación de los productos de CBD según las Convenciones de la ONU se convirtió posteriormente en un tema importante en el examen de la OMS de las sustancias relacionadas con el cannabis, y su legalidad fue cuestionada por la JIFE, que asumió la postura según la cual a los preparados de CBD les corresponde la fiscalización internacional, sin importar

Cuadro: JIFE: Cifras y estimaciones del mercado de cannabis con fines médicos

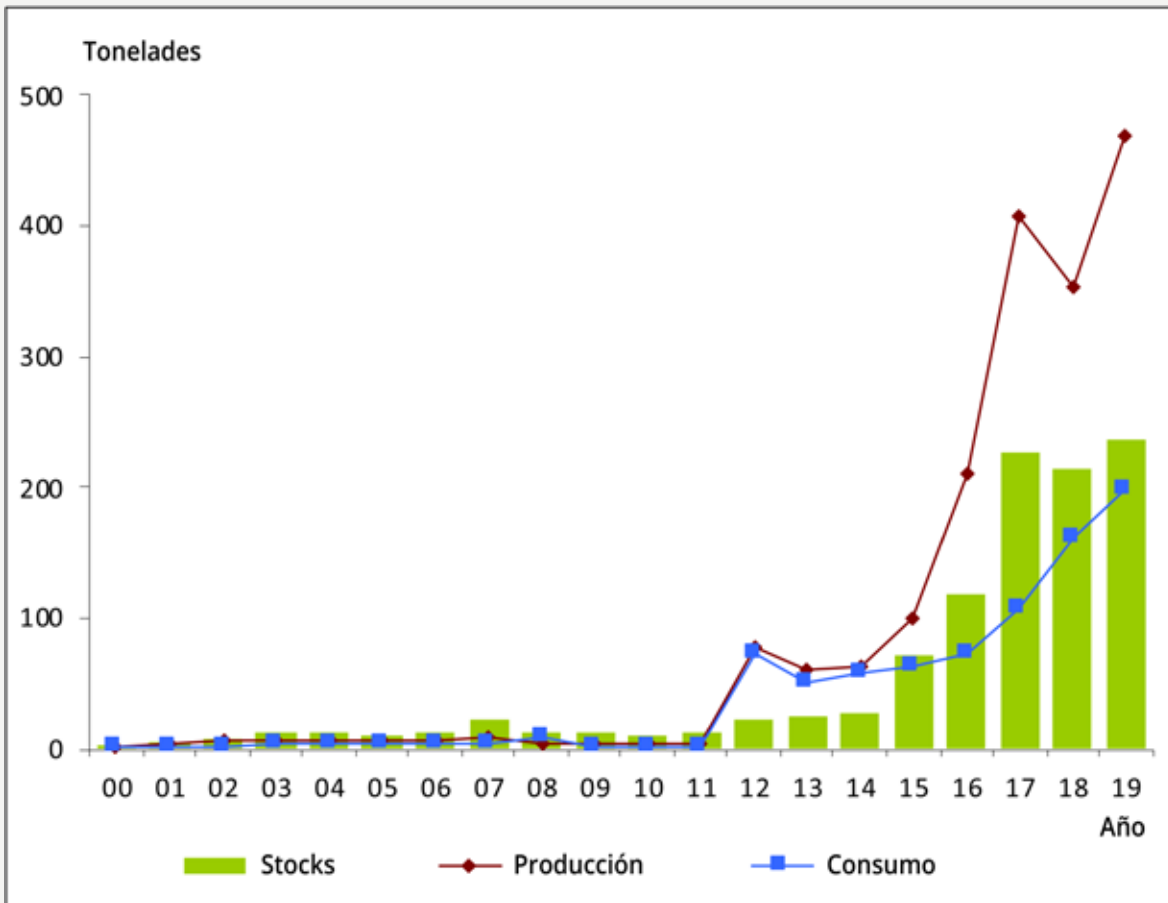
“Antes de 2000, el uso lícito de cannabis se limitaba a la investigación científica”, según la JIFE, pero desde entonces, “cada vez más países han comenzado a usar cannabis y extractos de cannabis con fines médicos”. Dado que el cannabis está sujeto a la fiscalización de la Convención Única de 1961, los países que deseen utilizarlo con fines médicos o científicos deben informar a la JIFE los volúmenes producidos y utilizados por el país y comercializados internacionalmente. En 2000, la producción lícita de flor de cannabis que se le notificó a la JIFE fue de 1,4 toneladas (t), y en 2019 la cifra había ascendido a 468 t. De los 22 países incluidos en el último informe de la JIFE, los principales productores en 2019 fueron: Reino Unido (320 t, cálculo de la JIFE según estimaciones del Reino Unido); Canadá (38,4 t); España (37,4 t); Lesoto (30,7 t en 2018); Israel (26,7 t); Jamaica (23,3 t, por primera vez en la lista de la JIFE como país productor de cannabis); Uruguay (5,5 t); Países Bajos (5,4 t); Colombia (4 t); Australia (3,2 t); y Dinamarca (2,1 t).¹⁰ Además de los 22 países mencionados, Alemania, Malawi, Malta, San Vicente y las Granadinas, Sudáfrica y Uganda brindaron estimaciones sobre su producción de cannabis medicinal en 2020 o 2021. La elaboración mundial del cannabinoide aislado delta-9-THC, en la lista de la Convención de Psicotrópicos de 1971, también creció desde 2016 y alcanzó un récord de 640 kg en 2018, extraídos de la planta o producidos sintéticamente. Los principales países productores de THC que informaron a la JIFE en 2018 fueron Suiza (318 kg), Alemania (172 kg) y Estados Unidos (146 kg).¹¹

¿Qué significa este crecimiento exponencial de la producción para los pequeños agricultores que podrían beneficiarse con el mercado de cannabis medicinal? A primera vista no es nada promisorio, si se tiene en cuenta la cantidad declarada de hectáreas en producción. Según el informe de la JIFE, el volumen de 468 toneladas declarado para 2019 se cultivó apenas en 480 ha. Por ende, parecería que, a pesar de las cifras en auge, no muchos agricultores se habrían beneficiado con el mercado medicinal. Sin embargo, las cifras de la JIFE ofrecen una imagen imprecisa que solo abarca a un pequeño segmento del mercado en su totalidad.

En primer lugar, las cifras de la JIFE se refieren únicamente al segmento más fiscalizado del mercado de cannabis medicinal (preparados farmacéuticos, flores estandarizadas), donde la mayor parte de la producción se realiza en instalaciones bajo techo muy sofisticadas. El Reino Unido, el mayor productor de la lista de la JIFE, produjo en 2019 unas 320 t en apenas 40 ha, o sea, 8.000 kg/ha; en Colombia el rendimiento fue de 3.000 kg/ha; y en España, de 2.255 kg/ha.¹² En comparación, por ejemplo, los pequeños agricultores tradicionales de la región del alto Rif en Marruecos tienen un rendimiento promedio de 440 kg/ha, y los de Colombia de 700 kg/ha. En teoría, la cantidad total producida exigiría muchas más hectáreas cultivadas al aire libre por pequeños agricultores en esas condiciones.

En segundo lugar, no toda la producción se comunica a la JIFE. En particular, Estados Unidos, de lejos el mayor mercado de cannabis medicinal del mundo, reportó apenas una hectárea de cultivo lícito en 2018 porque el cannabis medicinal no está aprobado a nivel federal en ese país. Estados Unidos no comunica a la JIFE los grandes volúmenes que producen los estados que tienen programas médicos: las cifras “se refieren únicamente al cultivo de planta de cannabis autorizado a nivel federal”, como especifica el informe de la JIFE, lo que indica una producción pequeña con fines de investigación.¹³

Evidentemente, los países donde las prácticas tradicionales de cannabis medicinal se toleran de manera informal no notifican sus datos a la JIFE.



Cannabis: producción, consumo y existencias mundiales, 2000-2019

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE (2021)

Finalmente, y quizás lo más significativo, las cifras de la JIFE omiten casi por completo el mercado de CBD porque la mayoría de los países consideran que el CBD extraído del cáñamo no está sujeto a la fiscalización de la Convención de 1961 y, por ende, no están obligados a informarle a la JIFE. La razón es que los países consideran que el cultivo de cáñamo está incluido en la exención del tratado para fines industriales (artículo 28) y que, a diferencia del THC, el CBD no figura en ninguna de las listas de tratados. En Europa, el cultivo de cáñamo para la producción de fibra, semillas y CBD se duplicó entre 2016 y 2019, de 25.000 a 50.000 ha. En 2019 se utilizaron cerca de 3.000 toneladas de flores y hojas de cáñamo para la extracción de CBD, lo que equivale a un tercio del mercado mundial de CBD. En Estados Unidos, el cultivo de cáñamo pasó de cero en 2013 a casi 60.000 ha (146.065 acres) en 2019.¹⁴ China, el mayor productor mundial de fibra de cáñamo (con 66.700 ha en 2019, según cálculos de la industria), también permitió recientemente la extracción de CBD de hojas de cáñamo en las provincias de Yunnan (desde 2010), Heilongjiang (desde 2017) y Jilin (desde 2018), tanto para exportación, como para cosméticos y productos de bienestar en el mercado nacional.¹⁵ El multimillonario mercado mundial de CBD, por lo tanto, ofrecería perspectivas especialmente promisorias para los pequeños agricultores en los países productores tradicionales, aunque tendrán que competir con la industria del cáñamo sumamente industrializada, consolidada y de rápido crecimiento en América del Norte, China y Europa.

su origen o cuán bajo sea su contenido de THC. Sin embargo, una vez que se define la situación jurídica y se implementan los controles de calidad adecuados, este bien podría constituir el segmento del mercado con las barreras de entrada más bajas para los pequeños agricultores. *“Mantenerse al día con los cambios legislativos será un reto para las pequeñas empresas, y es probable que el aumento de la regulación favorezca a las grandes empresas”*, advierte el EMCDDA, pero hay indicios de que el aceite de CBD es *“uno de los productos con mayor potencial de demanda duradera”*.⁹

El EMCDDA concluye que en Europa *“[la] regulación del cannabis y los cannabinoides con fines médicos es un complejo mosaico de estrategias”*, definido principalmente por procedimientos descentralizados por parte de las autoridades de regulación nacionales.¹⁶ Ciertos tipos de medicamentos nuevos deben seguir el trámite centralizado bajo la responsabilidad de la EMA, que habilita una autorización de comercialización única para toda la UE. Hasta la fecha, Epidyolex es el único medicamento derivado del cannabis que la EMA ha aprobado desde 2019, y varios países autorizaron otros medicamentos (nabiximols, flores de cannabis o preparados magistrales, entre otros) a nivel nacional. *“Cada país tiene sus propias normas y procedimientos que permiten que los pacientes reciban preparados de cannabis”*, con frecuencia a través de planes de acceso compasivo u otros de excepción.¹⁷ Además, de conformidad con la directiva sobre medicamentos de la UE de 2001, según el EMCDDA, *“los fármacos sujetos a fiscalización internacional deben distribuirse con receta, mientras que los medicamentos a base de plantas, que tienen un procedimiento de registro simplificado (basado en el uso tradicional), suelen venderse sin receta. Por este motivo, el cannabis sería difícil de regular como un medicamento tradicional a base de plantas en la Unión Europea mientras siga siendo un fármaco sujeto a fiscalización internacional o mientras la legislación nacional de muchos países clasifique al cannabis como una droga que no tiene usos médicos”*.¹⁸

Además de las complicaciones para diseñar normas internacionales más uniformes, en la actualidad no existe una definición científica de “cáñamo” ni un estándar reconocido mundialmente para la concentración máxima

de THC permitida en el cannabis cultivado con fines industriales. La UE y algunos países africanos aplican actualmente un umbral de THC del 0,2 % para el cáñamo, y una iniciativa pendiente en el Parlamento Europeo lo subiría a 0,3 %, el mismo nivel que fijó en Estados Unidos la Ley Agrícola Federal de 2018. Las industrias del cáñamo europea y estadounidense pretenden un umbral del 1 %, el nivel que ya se aplica, por ejemplo, en Australia, Belice, Colombia, Ecuador, Suiza y Uruguay. El problema con el umbral más bajo es que, incluso cuando se utilizan semillas estandarizadas, el contenido exacto de THC depende de las condiciones climatológicas durante el período de cultivo, el momento de la cosecha, la temperatura de almacenamiento y varios factores más. Mantener el umbral del 0,2 % requiere técnicas complejas de cultivo, de cosecha y almacenamiento, así como costosas pruebas periódicas, que inevitablemente conduce a la destrucción de la parte de la cosecha que supere el umbral. Además, los cultivares de cáñamo con el menor nivel de THC, alrededor del 0,1 %, en general también contienen mucho menos CBD que las variedades con niveles promedio de THC ligeramente superiores (por ejemplo, alrededor del 0,5 %). Esto genera rendimientos de CBD sensiblemente inferiores en la misma cantidad de plantas y, por ende, costos de producción adicionales que solo los grandes productores pueden pagar, lo que significa que los pequeños agricultores tradicionales no podrán ingresar al mercado legal.

“Queda claro que los productos a base de plantas nunca pueden estandarizarse a la perfección debido al contenido de sus componentes activos, ya que dependen de demasiados factores ambientales para predecir en su totalidad la composición química del producto final”, explican Hazekamp y Fishedick, entre otros expertos.¹⁹ Por ese motivo, por ejemplo, en el cannabis medicinal neerlandés se permite una variabilidad de hasta el 15 % para los niveles de THC y CBD, incluso cuando se cultiva en las instalaciones bajo techo y con estricto control de Bedrocan.

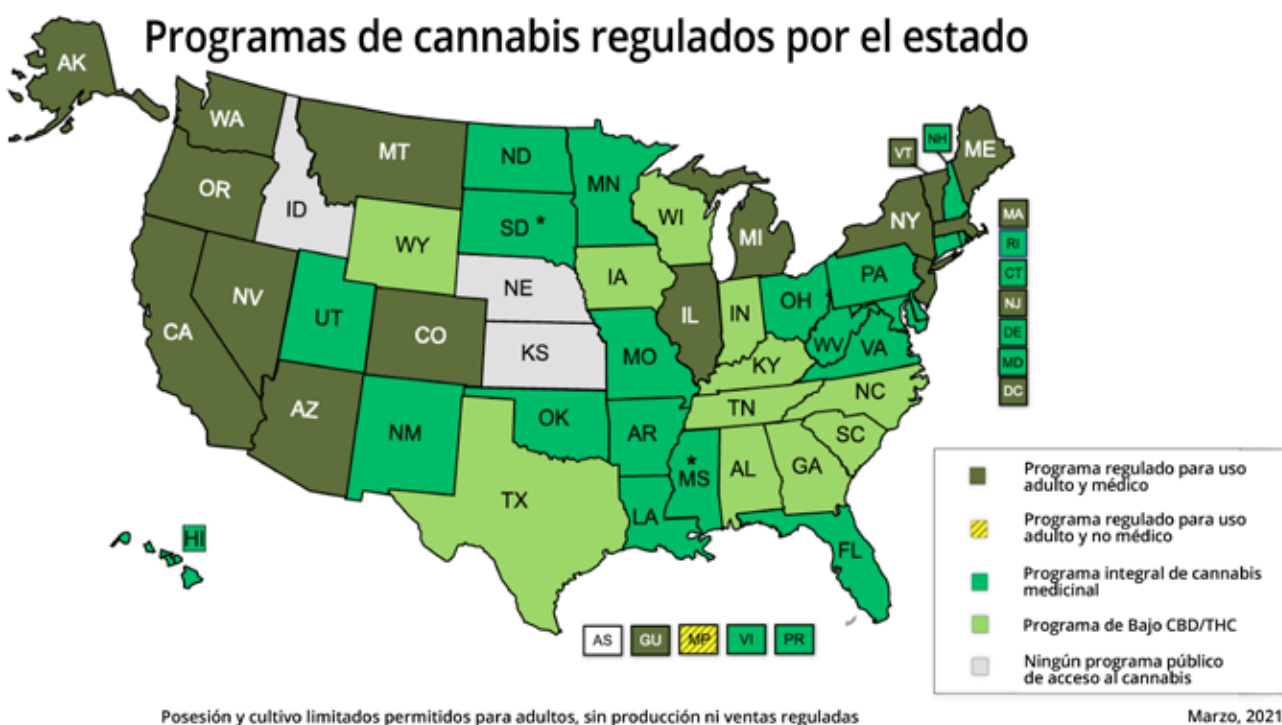
La tendencia hacia la regulación legal y la expansión de los mercados lícitos de cannabis diversos y superpuestos no se detienen en una frontera medicinal ficticia. Si bien los límites jurídicos pueden ser más evidentes,

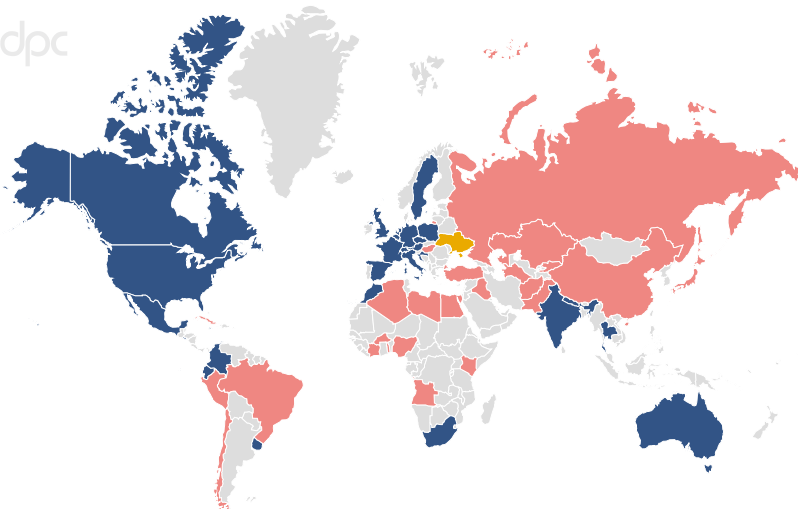
incluso con respecto a lo que permiten las Convenciones de la ONU, no es tan fácil trazar esos límites en la práctica. Como se mencionó anteriormente, las prácticas medicinales tradicionales en todo el mundo fueron llevadas a la clandestinidad, y las prácticas tradicionales más informales y descentralizadas aún no son fáciles de justificar legalmente en función del régimen de tratados actual, debido a sus estrictos requisitos de fiscalización y expedición de recetas. Por lo tanto, un sector importante del actual mercado ilícito abastece los usos tradicionales medicinales y ceremoniales supervivientes en países con una arraigada historia de cannabis.

En la práctica, las distinciones en contextos modernos son más esquivas de lo que muchas autoridades quisieran admitir. La automedicación es un elemento subyacente en el consumo de muchos consumidores de cannabis. Es difícil clasificar a alguien que fuma un porro por la noche para dormir mejor, o que vaporiza cannabis para reducir los dolores menstruales, como un consumidor con fines puramente recreativos. Es improbable que un sistema de cannabis farmacéutico excesivamente restrictivo, y que ofrece opciones limitadas a los pacientes que se automedican, absorba del todo esos sectores del mercado ilícito: *“Un motivo importante para que los pacientes sigan comprando sus*

materiales en los mercados ilícitos es el hecho de que, por ensayo y error, han encontrado una cepa que funciona óptimamente para el tratamiento de sus síntomas específicos. Cuesta negar el valor que tiene esa elección, dada la limitada opción de variedades de cannabis disponibles actualmente en las fuentes oficiales”.²⁰

Entre tanto, varios países comenzaron a ir más allá de los usos medicinales en su mercado de cannabis regulado legalmente. Los cambios de políticas comenzaron en 2012 en algunos estados de Estados Unidos, y ahora son 15 estados y el Distrito de Columbia los que aprobaron, en referendos o por vía legislativa, leyes para regular el cannabis para uso de adultos (véase el mapa).²¹ Uruguay en 2013 y Canadá en 2018 también promulgaron leyes nacionales integrales que otorgan el acceso regulado al consumo por parte de adultos. Estos nuevos marcos para la regulación legal de todo el mercado de cannabis se están consolidando, incluidos los usos no médicos, para “adultos” o “recreativos”, y es probable que se extiendan a nuevas jurisdicciones en el transcurso de 2021 y el futuro. La reglamentación del cannabis está próxima a adoptarse en México, está en la agenda de Israel y Luxemburgo, y recientemente se anunció una iniciativa del Congreso de Estados Unidos para avanzar hacia la regulación a nivel federal, y que el gobierno de Biden podría adoptar. El gobierno





ELIMINACION DEL CANNABIS DE LA LISTA IV VOTO EN EL 63 PERÍODO DE SESIONES DE LA CND (REANUDADO)

27 de los 53 estados miembros de la Comisión votaron a favor de eliminar el cannabis de la Lista IV de la Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes. Este reconocimiento formal, y muy demorado, de la utilidad médica del cannabis (incluso en forma de hierbas) debería facilitar la tan necesaria provisión médica y la investigación adicional.

SI ✓		
1. Australia	11. Alemania	21. España
2. Austria	12. India	22. Suecia
3. Bélgica	13. Italy	23. Suiza
4. Canadá	14. Jamaica	24. Tailandia
5. Colombia	15. México	25. Reino Unido
6. Croacia	16. Marruecos	26. Estados Unidos
7. República Checa	17. Nepal	27. Uruguay
8. Ecuador	18. Países Bajos	
9. El Salvador	19. Polonia	
10. Francia	20. Sudáfrica	
NO ✗		
1. Afganistán	10. Cuba	19. Nigeria
2. Argelia	11. Egipto	20. Pakistán
3. Angola	12. Hungría	21. Perú
4. Bahrein	13. Iraq	22. Rusia
5. Brasil	14. Japón	23. Togo
6. Burkina Faso	15. Kazajstán	24. Turquía
7. Chile	16. Kenya	25. Turkmenistán
8. China	17. Kirguistán	
9. Costa de Marfil	18. Libia	
ABSTENCIONES ⚡		
1. Ucrania		

neerlandés inició recientemente un programa piloto de cuatro años de experimentos en la producción regulada de cannabis para abastecer a los *coffeeshops*, cafeterías donde la compra y el consumo se toleran desde la década de 1990. También se llevarán a cabo experimentos similares en Suiza. En todos estos casos, el marco elegido es un sistema nacional cerrado que no permite el comercio internacional, pero en el futuro esta tendencia política podría ofrecer opciones aún más promisorias para los pequeños agricultores tradicionales de cannabis, que abastecen ilícitamente a sectores de estos mercados de consumo desde hace décadas.

6.2 El cannabis médico en el debate de la ONU

A finales de la década de 1950, el representante de la OMS, Dr. H. Halbach, le dijo a la Comisión de Estupeficientes (CND) de la ONU que “tenía la convicción de que la declaración del Comité de Expertos sobre la obsolescencia del cannabis como agente terapéutico seguiría sin modificaciones” y afirmó que “no era fácil concebir, en el estado actual del conocimiento, la reintroducción del cannabis como medio de terapia racional con base en las condiciones modernas”.²² En consecuencia, el cannabis y la resina de cannabis fueron incluidas en las listas I y IV, las más estrictas de la Convención Única de 1961, siendo la

última reservada para aquellas sustancias con propiedades especialmente peligrosas y escaso o nulo valor terapéutico. Pasaron seis décadas antes de que el Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia (ECDD) publicara en enero de 2019 los resultados de su primer examen crítico del cannabis, que finalmente reconoce su valor terapéutico y recomienda cambios a la clasificación de las sustancias derivadas del cannabis en las convenciones de fiscalización de drogas.²³ Tras dos años de debates polarizados, en diciembre de 2020 la CND votó, por un estrecho margen, a favor de la recomendación principal del ECDD, a saber, la eliminación del cannabis del Anexo IV (véase el mapa).²⁴

El capítulo temático del Informe Anual de la JIFE de 2018, publicado el 5 de marzo de 2019, se tituló “Cannabis y cannabinoides para usos médicos, científicos y ‘recreativos’: riesgos y beneficios”.²⁵ A lo largo del capítulo, la Junta menciona “cannabis medicinal” y “uso médico” entre comillas siempre que se refiere a la planta de cannabis para indicar que, según su interpretación del tratado, solo el uso de cannabinoides en preparados farmacéuticos constituye un uso medicinal legítimo. “Con arreglo a la Convención, los cannabinoides pueden evaluarse en ensayos clínicos controlados para determinar los beneficios y perjuicios de su uso con fines médicos”,²⁶ según la JIFE. Pero “los intentos de comercializar y promover el uso médico de productos de cannabis como ‘medicinas a base

Cuadro: Desarrollo con coca, la alternativa de Bolivia

Tras la elección en 2006 del presidente Evo Morales, el nuevo gobierno de Bolivia lanzó en 2007 la *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca*, con el fin de distanciarse de gobiernos anteriores que apuntaban a la idea de “coca cero”. Con el lema “Coca sí, cocaína no”, el gobierno se comprometió a cumplir con mayor rigor la prohibición de la pasta de cocaína y la cocaína, y anunció planes de “desarrollo con coca” para fomentar la creación de una industria con diversos productos con contenido de hoja de coca o con base en ella. Esta estrategia responde a la intención del gobierno de Morales de incorporar la tradición ancestral del consumo de hoja de coca en las políticas oficiales, oponiéndose a la simple sustitución de un cultivo que es altamente valorado y protegido por la Constitución.²⁹

Otro elemento básico de la novedosa estrategia de reducción del cultivo de coca era el de alcanzar un acuerdo previo, mediante el diálogo y el consenso con las comunidades, sobre la erradicación de la coca excedente. Una interpretación específica del concepto de “control social” se utilizó como base de esta estrategia de control de cultivos. La estrategia se calificó de política “soberana”, un indicio de que sería el resultado de un proceso interno y no impuesta desde el exterior, como las adoptadas por gobiernos anteriores, y en particular en referencia a aquellas que fijó Estados Unidos. Dado que Bolivia ya no consideraba a Estados Unidos como socio estratégico, la UE dio su respaldo a la nueva estrategia y también brindó los fondos para el estudio nacional que definiría la cantidad de coca necesaria para satisfacer la demanda de uso tradicional.

Lamentablemente, la expansión de la industria cocalera nacional se vio obstaculizada desde el principio por la falta de oportunidades de exportación, ya que el mercado interno ya estaba saturado. La inversión pública y privada era insuficiente, y persistían muchas barreras para el desarrollo de la industria existente. El intento con ayuda del gobierno de producir un refresco a base de coca fracasó estrepitosamente. El gobierno no se esmeró en facilitar ni mejorar el acceso al mercado de productos a base de coca en el extranjero, ya que está sujeto a los tratados internacionales de drogas, aun después de obtener en 2013 una reserva especial bajo la Convención Única, que legitimó de conformidad con el tratado el derecho a consumir coca a nivel nacional de manera tradicional.³⁰

Internamente, muchos argumentan que la estrategia “desarrollo con coca” fue un discurso vacío. La Ley de la Coca de 2017 fijó un nuevo límite nacional al cultivo de coca para uso tradicional y a la difusión geográfica del cultivo de coca. También fijó parámetros para la explotación comercial nacional del cultivo (con la exclusión de la extracción de cocaína), pero recibió críticas por incrementar las medidas de control burocrático. Valdría la pena considerar la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales o multilaterales de modificación *inter se* entre Bolivia y otros países, con el fin de permitir oportunidades de exportación, en particular con Argentina, un país vecino con un importante consumo de coca.³¹

de hierbas' son incompatibles con la clasificación del cannabis y sus derivados en la Convención de 1961 y el Convenio de 1971. Los cannabinoides de calidad farmacéutica deben ser aprobados por el sistema de reglamentación farmacéutica del país para usos médicos claramente definidos".²⁷

Sin embargo, no existe ni una referencia en las convenciones sobre drogas, los comentarios o las actas de la conferencia que respalde a la JIFE cuando afirma que solo los preparados farmacéuticos de cannabinoides pueden clasificarse como uso medicinal legítimo. Por el contrario, el comentario de 1961 dice: *"El término 'fines médicos' no tiene exactamente el mismo significado en todo momento y en toda circunstancia. Su interpretación debe depender del estado en que se hallen las ciencias médicas en el momento concreto en que se trate; y no sólo en la medicina moderna, a veces también calificada de 'medicina occidental', sino también en sistemas legítimos de medicina tradicional, como los que existen en China, India y Pakistán, que deben tenerse en cuenta a este respecto."*²⁸

La Directora General de la OMS, Dra. Margaret Chan, declaró en 2013 que *"las medicinas tradicionales de calidad, seguridad y eficacia comprobada contribuyen a asegurar el acceso a la atención de salud de todas las personas. Para muchos millones de personas, los medicamentos a base de hierbas, los tratamientos tradicionales y las prácticas de medicina tradicional representan la principal fuente de atención sanitaria, y a veces la única. Esta forma de atención está próxima a los hogares, es accesible y asequible. Además, es culturalmente aceptada y en ella confían muchísimas personas. La asequibilidad de la mayor parte de las medicinas tradicionales las hace más atractivas en el contexto del vertiginoso encarecimiento de la atención de salud y de la austeridad casi universal"*.

Si bien la Estrategia de la OMS sobre Medicina Tradicional 2014-2023 recomienda esta estrategia activamente para otros tipos de medicinas herbarias, estas consideraciones no se han aplicado en el caso del cannabis. El examen del ECDD sobre la clasificación de sustancias relacionadas con el cannabis recomendó la eliminación del cannabis de la Lista IV, pero al mismo tiempo recomendó mantenerla en la Lista I, que aún requiere un nivel de control muy estricto. De haberse recomendado la inclusión del cannabis en la

Lista II, los Estados parte habrían tenido más facultades para decidir sobre el requisito de expedición de recetas médicas y, por lo tanto, tener más opciones de políticas para regular y mejorar el acceso a las medicinas tradicionales y con base en hierbas derivadas del cannabis.

El proceso de examen de la OMS, cuyo objetivo era actualizar la clasificación del cannabis para adaptarlo a las novedades y cambios vertiginosos de los mercados legales de cannabis medicinal en todo el mundo, ha tenido éxito con respecto a su eliminación de la Lista IV, reconociendo así el valor terapéutico del cannabis. Pero también exhibió sus limitaciones en cuanto a las complejidades de los mercados emergentes, la gran diversidad de productos y las opciones limitadas de clasificación que ofrecen las convenciones. Es evidente que el clima tenso y polarizado de la CND en Viena aún no está preparado para debatir y acoger el amplio espectro de marcos reglamentarios que trasciendan lo medicinal, los que ya se están implementando y muchos más en el horizonte. Los países que cruzaron las fronteras legales de los tratados de fiscalización de drogas deberán hallar su propio camino, individual o colectivamente, para reconciliar sus políticas nacionales con las obligaciones contraídas en los tratados internacionales. Individualmente mediante reservas, como lo hizo Bolivia con respecto a la hoja de coca, o colectivamente mediante la denominada modificación de tratados *inter se*, por la cual se modifican ciertas disposiciones del tratado solo con respecto a las relaciones mutuas entre las partes del acuerdo de modificación.³²

La opción de la modificación *inter se* surge del artículo 41 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, y según un comentario legal sobre ese "tratado sobre tratados", *"[d]ebido a los intereses en conflicto que prevalecen a nivel internacional, las enmiendas de los tratados multilaterales, especialmente las enmiendas de los tratados con un gran número de partes, resultan ser un proceso sumamente difícil y engorroso; en ocasiones, la enmienda parece incluso imposible. Por lo tanto, puede suceder que algunos de los Estados partes deseen modificar el tratado solamente entre ellos"*.³³ Una ventaja importante del acuerdo *inter se*, en comparación con las soluciones

legales individuales, es que también habilitaría la posibilidad de comercio internacional entre mercados lícitos reglamentados, lo que “permite la participación de los pequeños agricultores de los países productores tradicionales del sur y disminuye el riesgo de que los mercados lícitos emergentes sean objeto de captura empresarial. Es improbable que los sistemas nacionales de reglamentación cerrada reemplacen en su totalidad los mercados ilícitos existentes, que dependen parcialmente del comercio internacional para adecuar la variedad y calidad de los productos, la diversidad cultural y las preferencias de los consumidores”.³⁴

Casi el 25 % del cannabis que se vende en los *coffeeshops* de los Países Bajos, por ejemplo, es hachís importado principalmente de Marruecos y, en menor medida, de Afganistán, Líbano y Nepal, y no es fácil desarrollar un sustituto de producción local. La comisión asesora del gobierno neerlandés en materia de experimentos con la oferta legal de los *coffeeshops* reconoció el problema, pero declaró que “no podía tomar en consideración la posible

importación de cannabis del exterior, dados los obstáculos jurídicos internacionales que tiene la producción y distribución del cannabis en el ámbito internacional y de la UE”.³⁵ No obstante, la comisión sugiere que el gobierno podría “desarrollar —en cooperación con otros países— una estrategia diplomática internacional, dirigida a revisar los tratados y acuerdos internacionales cuando sea necesario”.³⁶

6.3 El libre comercio, la dinámica de los mercados y el riesgo de captura empresarial

La adopción de políticas comerciales neoliberales a partir de la década de 1980 contribuyó directamente a la expansión de las economías ilícitas. La drástica caída en los precios de mercado de productos tradicionales de exportación, como el banano, el café y el cacao, obligó a muchos pequeños agricultores de los países tropicales en los que se dan estos productos, a refugiarse en el cultivo ilícito de cannabis, coca y adormidera. El

Cuadro: La caída del sector bananero y el ascenso del cannabis en el Caribe

En Jamaica, la llegada de empresas transnacionales de bauxita desplazó de sus tierras a numerosos pequeños agricultores. Muchos jamaquinos emigraron en las décadas de 1960 y 1970, en busca de mejores oportunidades en Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, y otros “migraron a la ilegalidad”, mediante la ocupación ilegal de parcelas de tierra para cultivar *ganja*.³⁸ Posteriormente, el desmantelamiento del acuerdo comercial preferencial entre la UE y el Caribe reservado para el banano provocó el aumento del cultivo de cannabis en Jamaica y las islas de Barlovento, especialmente en San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Históricamente, la industria bananera del Caribe Oriental estaba dominada por fincas bananeras de pequeña escala y gestionadas por familias, que no podían competir en un mercado libre con las enormes plantaciones agroindustriales de América Central y del Sur.³⁹ Una circular de la Comisión Europea advirtió en 1997 que el cambio “conduciría directamente a la destrucción de la industria bananera del Caribe y, en consecuencia, provocaría graves dificultades económicas e inestabilidad política en una región que ya padecía considerables dificultades y privaciones”, y que los 25.000 productores de banano de las Islas de Barlovento “buscarán fuentes alternativas de ingresos”. La circular llegaba a la siguiente conclusión: “Lamentablemente, el reemplazo más evidente del banano son las drogas”.⁴⁰ En la década siguiente, el régimen preferencial del banano se desmanteló gradualmente y, como se había vaticinado, muchos productores se pasaron al cannabis. “La marihuana es el nuevo banano del siglo XXI”, declaró el canciller de San Vicente, Camillo Gonsalves, en 2014. Productores de la región confirmaron que la *ganja* “ha educado a niños, construido casas y permitido a los residentes sobrevivir a las consecuencias económicas de la otrora rentable industria bananera”.⁴¹

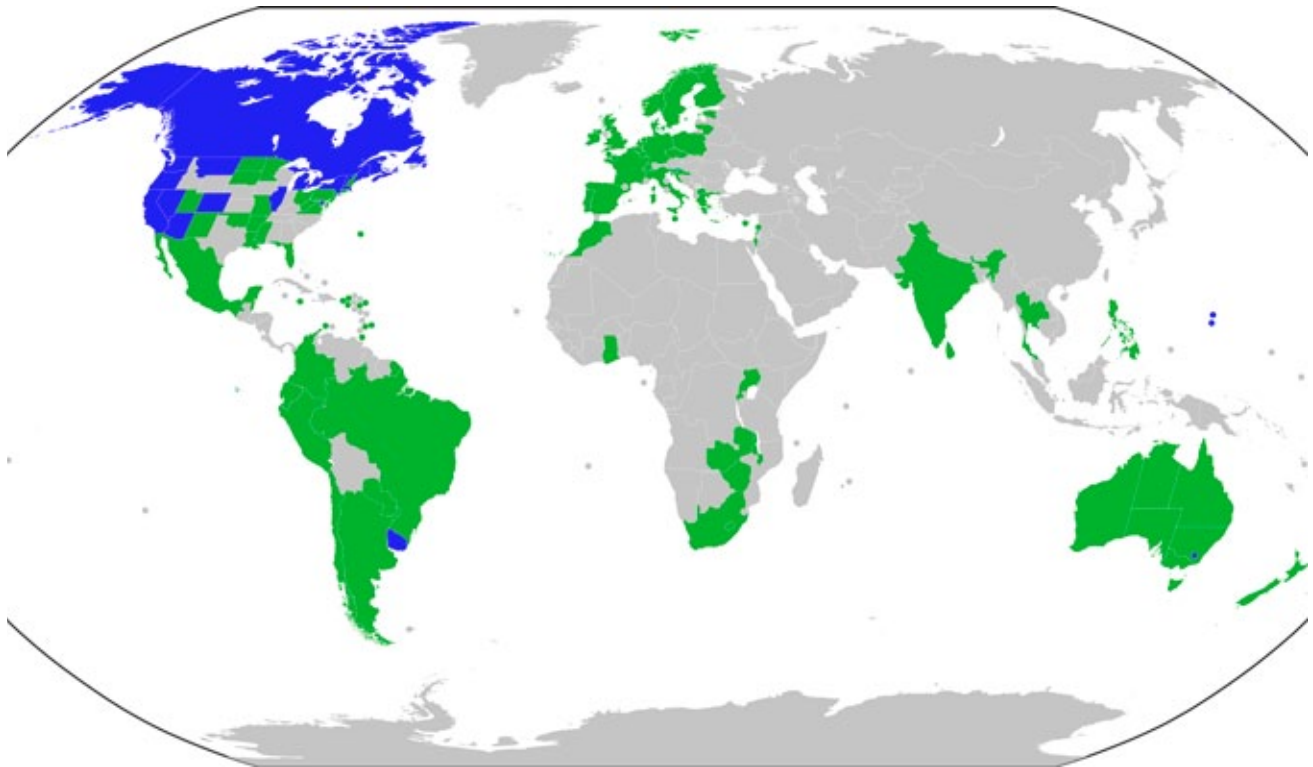
dramático declive de la economía bananera en el Caribe Oriental es un ejemplo (véase el recuadro).

Lo que para muchos pequeños productores comenzó como una forma de economía de subsistencia, podría verse amenazada, una vez más, de permitirse la invasión de empresas transnacionales de cannabis sin restricciones en esos países, donde no hay medidas de protección para los pequeños agricultores. Las empresas de cannabis que cotizan en la bolsa de valores canadiense acumularon miles de millones de dólares, lo que provocó una burbuja financiera impulsada por predicciones de mercado sumamente especulativas. Gran parte del capital generado con esas primeras ventas de acciones se invirtió en la promoción de acciones, fusiones y adquisiciones, y otra parte se utilizó para instalar infraestructura de cultivo y producción en países productores tradicionales de cannabis o para adquirir empresas licenciatarias nacionales.³⁷ Entre otros motivos, las empresas canadienses y estadounidenses de cannabis se expanden a los países productores tradicionales con el fin de reducir los costos de producción. El director de operaciones de una compañía incipiente de capitales canadienses explicó su interés por invertir en la producción de cannabis en San Vicente y las Granadinas: *“Buscamos oportunidades fuera de Canadá. El mercado canadiense está bastante diluido. Y también buscamos... cultivar al sol porque en Canadá se cultiva [bajo techo] por 2 dólares el gramo y al sol se puede cultivar por 20 a 30 centavos el gramo”*.⁴² De manera similar, como forma de promocionar un nuevo negocio conjunto en 2018 entre la productora canadiense Aphria y el Verve Group, y la adquisición por este último de una participación mayoritaria en Verve Dynamics, una productora de marihuana medicinal en Lesotho, el entonces director ejecutivo de Aphria, Vic Neufeld señaló: *“Verve está lista para convertirse en uno de los productores de extractos de cannabis medicinal de menor costo del mundo”*.⁴³

Cuando los países compiten para atraer inversores, existe el peligro de que los bajos costos de producción (y, en general, normas menos rigurosas en términos de sostenibilidad social y ambiental) desaten una “carrera hacia el fondo”. El riesgo se agrava si los países no desarrollan una base o un mercado

nacional y dependen de un modelo orientado exclusivamente a la exportación, que se presta más fácilmente a las dinámicas de explotación. Por ejemplo, cuando el gobierno de Lesoto comenzó el proceso de expedición de licencias para el cultivo de cannabis en 2017, el costo de una licencia de producción ascendía a unos 13.000 dólares (excluidos los costos de fabricación, análisis y exportación).⁴⁴ Mientras tanto, la renta per cápita del país era de 2.925 dólares. Estas altas barreras de entrada significan que muy probablemente los agricultores de cannabis del país cumplirán el rol de peones en granjas de cannabis, con limitadas posibilidades de ascenso a actividades de mayor valor agregado.

En general, la dinámica de mercado de la industria mundial del cannabis sigue siendo muy inestable y condicionada a la evolución de los marcos jurídicos que habilite el comercio internacional. Es improbable que Canadá autorice a corto plazo la importación de grandes cantidades, dadas las diferencias en los costos de producción señaladas anteriormente y que, de permitirse la competencia de las importaciones de bajo costo, se destruiría un mercado en el que ya se han invertido millones de dólares. El resultado es un mercado mundial en el cual las expectativas de crecimiento son altas, pero donde las ganancias potenciales (al menos para los inversionistas) obtenidas del comercio internacional siguen sin aprovecharse. *“Con decenas de países tratando de capitalizar las oportunidades de exportación, pero solo unos cuantos importando cantidades considerables, los productores orientados a la exportación le prestan especial atención a las jurisdicciones dependientes de la importación”*, escribe Alfredo Pascual, un analista bien informado del diario Marijuana Business Daily.⁴⁵ *“Las esperanzas de que América Latina se convierta en un exportador importante de cannabis para uso médico y científico aún no se han materializado, ya que el total de ingresos del continente procedentes de la exportación se calculan en menos de 15 millones de dólares. Los expertos señalan que 2021 será un año clave para demostrar si la región puede convertirse en un proveedor mundial del medicamento. Hasta la fecha, Uruguay y Colombia son las únicas naciones latinoamericanas que han exportado cantidades considerables de cannabis medicinal. Pero incluso esos envíos no han cumplido con las expectativas”*.⁴⁶ A fines de 2019, el comercio



Mapa que muestra la reglamentación del cannabis legal en abril de 2021

■ El cannabis es legal para algunos fines médicos ■ El cannabis es legal para todos los fines.

internacional de cannabis apenas existía, pero había claros indicios de que la burbuja iba a estallar. Por ejemplo, el valor de mercado de Canopy Growth, una empresa radicada en Canadá que sigue siendo una de las mayores del mundo dedicadas al cannabis, cayó de 18.000 millones de dólares en abril de 2019 a unos 5.500 millones de dólares a mediados de noviembre.⁴⁷

Según la revista Fortune, “los inversionistas y empresarios pasaron por un ciclo íntegro de auge y caída”, ya que “el exceso de proporciones bíblicas de la oferta saturó el limitado mercado y derrumbó los precios”.⁴⁸ “Como la ley federal limitó las oportunidades en Estados Unidos, el entusiasmo de inversores minoristas e institucionales inyectó tanto efectivo a las empresas canadienses que varias se convirtieron en unicornios. Con tanta inversión, las empresas construyeron enormes operaciones de invernadero y produjeron más cannabis del que era capaz de consumir la población de Canadá, un mercado más pequeño que el estado de California en Estados Unidos. El valor de algunas empresas descendió un 50 por ciento o más tras los picos de 2018”.⁴⁹

En el transcurso de 2020, el comercio internacional comenzó gradualmente a concretarse, por ejemplo, para Clever Leaves,

una empresa transnacional con operaciones e inversiones en Alemania, Canadá, Colombia y Estados Unidos, que exportaba a Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Chile, República Checa, España, Estados Unidos, Israel, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido y Sudáfrica, sorteando los distintos regímenes jurídicos y las normativas de cada país.⁵⁰ Las instalaciones de Clever Leaves en Colombia fueron las primeras de América Latina en obtener la certificación de buenas prácticas de fabricación de la UE, lo que le permitió a la empresa exportar extractos y cannabinoides de grado farmacéutico al mercado europeo. Clever Leaves también posee una licencia de cultivo portuguesa que la habilita a exportar flores secas, algo que Colombia aún no permite. Un amplio abanico de productores colombianos, entre ellos la Asociación de Cannabicultores, Productores e Investigadores de Colombia (Asocannacol), solicitó recientemente al gobierno de su país que levante la prohibición a la exportación de flores secas, con el argumento de que “en los países con mercados regulados de cannabis medicinal más maduros, como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Suiza, Países Bajos, Portugal, Israel, Reino Unido y Australia, entre otros, la flor seca es el segmento de mercado más desarrollado, superando 50% de las ventas totales de esta industria”.⁵¹

6.4 Los “negocios inclusivos” y la cadena de valor internacional

Para los pequeños agricultores que cultivan para el mercado ilícito, el cannabis ha sido principalmente un cultivo comercial que complementa los ingresos familiares, a menudo en plantíos compartidos con cultivos de alimentos. El ingreso al mercado medicinal legal podría darle valor añadido al producto agrícola, no solo al venderse la materia prima sino al participar en su elaboración, especialmente en la producción de extractos de plantas enteras. *“Añadir valor a la producción agrícola de las áreas rurales (por ejemplo mediante industrias elaboradoras) puede estimular enormemente el empleo y los ingresos rurales y mejorar la nutrición. Las políticas, los incentivos y los marcos que favorecen las agroindustrias, sobre todo las pequeñas y medianas empresas, han demostrado ser una forma muy efectiva de sacar a poblaciones rurales de la pobreza en muchos países”, según la FAO.*⁵²

Dado que pocos cultivos comerciales legales pueden competir con el precio de los cultivos utilizados para la producción de drogas ilícitas, la estrategia de agregar valor que permite a los agricultores ascender en la cadena de valor mundial (CGV) se aplica a menudo en estrategias de DA destinadas a sustituir con café, cacao o aceite de palma los cultivos ilícitos de coca, por ejemplo, en la región de San Martín en Perú.⁵³

Las cooperativas de productores pueden convertirse en accionistas de pequeñas plantas procesadoras, de modo que se destinen más ingresos a las comunidades agrícolas. Estas estrategias suelen caracterizarse por estar asociadas al sector privado, especialmente para los segmentos de distribución y exportación de la cadena de valor. De hecho, a medida que *“la financiación pública para el desarrollo disminuye en el contexto de las reformas de libre mercado, los gobiernos recurren cada vez más al sector privado para atraer nuevas inversiones a las zonas rurales”*.⁵⁴ La financiación para el DA en el contexto de la fiscalización de drogas ha disminuido incluso más drásticamente que la ayuda al desarrollo en general, lo que subraya la necesidad de explorar la opción de vincular a los pequeños agricultores con la cadena de valor mundial del cannabis medicinal.

El concepto de “negocios inclusivos” surgió para *“realzar la compatibilidad entre la expansión de los agronegocios y los medios de vida rurales”*; *“tiende a implicar a actores vulnerables a pequeña escala que se benefician con su integración a las cadenas de valor de los (agro)negocios. Al integrar a los pequeños agricultores, se dice que los beneficios se acumulan tanto para los inversores privados como para los pequeños actores”*.⁵⁵ El PNUD también adoptó el discurso de los negocios inclusivos y el papel fundamental que tiene el sector privado para la creación de oportunidades en relación con África, con el argumento de que las empresas inclusivas *“integran personas de bajos ingresos a las cadenas de valor en diversas capacidades, ya sea como consumidores, productores, empleados y emprendedores. Por lo tanto, los beneficios del crecimiento van directamente a las comunidades de bajos ingresos. Esto no es caridad. Las empresas inclusivas crean cimientos sólidos para el lucro y el crecimiento a largo plazo al traer al mercado a personas que antes se excluían”*.⁵⁶

Un artículo publicado en la revista World Development sobre la proliferación de enfoques de donantes que procuran integrar a los productores a las CVA, destaca varias advertencias con respecto al creciente interés por el concepto de “negocios inclusivos” y el énfasis en los procesos de desarrollo impulsados por el sector privado. El artículo examina en detalle las experiencias de diversos tipos de industrias y muestra que cualquier modelo de negocios, incluso aquellos que buscan integrar a los pequeños agricultores a las cadenas de valor mundiales, *“pueden debilitarse al exacerbar el riesgo, marginar las voces locales o apropiarse de la tierra y la mano de obra locales con condiciones injustas”*.⁵⁷ Si bien el estudio no indaga en la industria emergente del cannabis lícito, los numerosos ejemplos de otras cadenas de valor de agro negocios constituyen lecciones preocupantes, y destaca los numerosos desafíos que les esperan a los agricultores si desean ingresar a la incipiente cadena de valor mundial del cannabis medicinal. *“Las reformas de liberalización del mercado y de ajuste estructural surgen como coyunturas históricas clave que han reordenado el espacio para la inclusión en las cadenas de valor”*, concluyen los autores, y advierten que, salvo excepciones parciales, *“la evidencia que surge de las cadenas de valor sugiere que estas tendencias operan en contra de*

la lógica de la inclusión social” y que “la inclusión en las cadenas de valor mundiales mediante las relaciones establecidas con las empresas dominantes surge solo en raras ocasiones como un camino viable y escalable para la reducción de la pobreza”.⁵⁸

Las conclusiones del análisis sobre las experiencias en los sectores del aceite de palma, el algodón, el café, el cacao, la yuca, la soja o la caña de azúcar revelan que la evolución de las cadenas de valor “apuntan a un claro desafío para los pequeños productores por el cual las cadenas de valor se gestionan para la competitividad y la eficiencia, concentrando la propiedad, el control y el valor en empresas más grandes y en las fases finales [de la cadena de valor], y con un énfasis más limitado en las medidas que llevan la voz de los pequeños agricultores a la toma de decisiones del sector, o en ayudarlos a superar barreras, gestionar riesgos o capturar valor”.⁵⁹ En relación con los pequeños productores de cannabis que se pasan del mercado ilícito al espacio legal incipiente, los autores mencionan que los pequeños agricultores “enfrentan barreras de ingreso a actividades de cadenas de valor superiores, incluso para las cadenas de valor que históricamente han dominado”. Asimismo, los autores critican las narrativas que afirman que la inclusión que impulsan los agro negocios en las cadenas de valor mundiales “puede generar resultados que benefician a todos, tanto a las empresas privadas como a los actores de pequeña escala”. Los autores argumentan que la mayoría de los beneficios para los pequeños agricultores se consiguen “al poner las aspiraciones locales y la autodeterminación en el centro de las agendas de transformación rural”.

Entre los escasos ejemplos positivos de medidas alternativas de cadena de valor, los autores mencionan la estructura accionaria de las cooperativas agrícolas de las plantas extractoras de aceite de palma instaladas en el contexto del proyecto de DA peruano en San Martín, que también permite a los agricultores “mantener la propiedad de sus tierras y la libertad para reasignar la tierra y la mano de obra a otras actividades productivas si así se desea, para evitar un ‘bloqueo’ que excluya las opciones futuras o socave la base de tierra disponible para la agricultura familiar”.⁶⁰ Pero el ejemplo también se emplea para resaltar “la necesidad de reconsiderar el uso de las políticas

públicas, las finanzas y los mecanismos de control para alcanzar la igualdad de condiciones y permitir el verdadero empoderamiento económico como una opción”, porque la problemática realidad de la industria de aceite de palma liderada por las empresas privadas no deja dudas de que esto es una excepción a la regla que jamás habría existido de haberse dejado a las dinámicas del “libre” mercado, sin una considerable asistencia nacional e internacional al desarrollo alternativo. En ese sentido, el estudio descarta toda ilusión sobre “narrativas públicas que sugieran que dicho apoyo debe basarse en relaciones con fines de lucro e impulsado por las empresas”.⁶¹

Elizabeth Bennett realizó un provechoso análisis de los numerosos certificados voluntarios de la sostenibilidad (VSC) que surgieron últimamente en Estados Unidos, con el fin de que la industria del cannabis tome un rumbo más sostenible. Sin embargo, concluye que esos regímenes voluntarios “son muy vulnerables a la captura de la industria”. Algunos “están organizados como organizaciones con fines de lucro cuyos propietarios fijan normas, realizan auditorías y dirigen la estrategia general para el cumplimiento de las reglas. Estos VSC compiten entre sí por una cuota del mercado y algunos fundadores denuncian casos de ‘compra de certificados’, en los que los productores buscan el certificado más accesible, en lugar de mejorar las prácticas para cumplir con normas más estrictas. En este contexto, cada VSC tiene un incentivo para diluir las normas o flexibilizar los procedimientos de auditoría con el fin de conseguir una cuota de mercado y generar ganancias, y ninguno tiene procesos de gobernanza o transparencia que impedirían que el propietario lo hiciera”.⁶²

Al observar las experiencias de otros sectores, es probable que ningún sistema voluntario mejore de manera fundamental la situación de las comunidades rurales o de los grupos marginados y criminalizados en la industria legal del cannabis.⁶³ Las normas legislativas y reglamentarias son esenciales para cumplir los parámetros básicos que eliminan las barreras de entrada, al brindar acceso preferencial y compensación e imponer restricciones a la dinámica del libre mercado, la monopolización y la captura empresarial. Una de estas iniciativas legislativas está en curso en el Congreso de Estados Unidos, la Ley de Reinversión y Eliminación de Oportunidades

de Marihuana de 2019 (conocida como la Ley MORE). La Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley en diciembre de 2020 y, de promulgarse, eliminaría los antecedentes penales a nivel federal relacionados con el consumo de cannabis y brindaría fondos para préstamos de ayuda a las pequeñas empresas de cannabis que son de propiedad y están gestionadas por personas social y económicamente desfavorecidas. Para la presidenta de la Cámara Baja, Nancy Pelosi, se trata de uno de los proyectos de ley de reforma de justicia penal más importantes de la historia reciente, que “ayuda a poner fin a las devastadoras injusticias generadas por la penalización de la marihuana, que afectaron de manera desproporcionada a las comunidades de bajos ingresos y las comunidades de color, [...] y finalmente garantiza justicia para aquellos afectados negativamente por las brutales e injustas consecuencias de la penalización. Esta legislación histórica también abrirá las puertas de la oportunidad para que todas las personas participen en la creciente industria del cannabis, y brindará ingresos y recursos para el crecimiento de las comunidades”.⁶⁴

Harán falta intervenciones públicas similares que brinden una orientación normativa, a los mercados medicinales y no medicinales, a fin de asegurar la participación real de los pequeños agricultores en todo el mundo. Algunos países ya tomaron la iniciativa y tuvieron resultados positivos. Por ejemplo, San Vicente y las Granadinas presentó un proyecto de ley de amnistía en 2018 que permite a los productores de cannabis con condenas previas pasarse a la legalidad mediante una declaración ante las autoridades.⁶⁵ También promueven la formación de cooperativas y empresas conjuntas entre inversores y grupos nacionales, así como una serie de medidas adicionales para alentar la participación de los pequeños y tradicionales agricultores en el mercado medicinal lícito. Esto también abrió nuevas vías de asociación entre los inversores y los productores locales de cannabis. Un ejemplo es el de Green Lava Labs, la empresa pionera en el cultivo de cannabis legal en el país. Está instalada en un terreno de cultivo de poco más de 10 ha, con licencia de extracción y con el objetivo de exportar flores y aceite de cannabis medicinal al mercado medicinal europeo. A fines de 2019, se firmaron dos memorandos de entendimiento entre Green

Lava y dos asociaciones de agricultores, Greiggs Rastafarian Progressive Society y Farmers Solution SVG.⁶⁶

Según el Director de Operaciones, el marco jurídico que adoptó el gobierno de SVG contribuyó a que la asociación fuera posible:

*Lo genial de la forma en que San Vicente hizo esto es que a diferencia de Canadá, donde sí tienes una condena penal por cannabis no puedes participar en el sistema legal, en San Vicente alientan a los productores tradicionales a sumarse al nuevo mercado legal, lo cual es genial, así que estamos muy contentos de trabajar con ellos. Básicamente, la ley estipula que para que estemos aquí, debemos tomar al menos el 10 % de nuestro producto de los productores tradicionales.*⁶⁷

El ejemplo subraya la importancia de adoptar marcos jurídicos adecuados que fomenten oportunidades para que los pequeños y tradicionales productores de cannabis se beneficien de las inversiones en el mercado lícito.



Flor de cannabis, Colombia, Prince, agosto de 2018

6.5 El comercio justo y el desarrollo sostenible

La noción del comercio “equitativo” o “justo” surgió de la preocupación que existía en los años 60 y 70 por los niveles de pobreza y desigualdad en el mundo, en particular en los países en proceso de despojarse de la herencia del colonialismo. El comercio justo o equitativo busca corregir esas inequidades internacionales al darles a los productores de productos como banano, algodón o las flores cortadas mejores oportunidades de acceso a los mercados y los consumidores, mayoritariamente en los países ricos.⁶⁸

Algunos activistas y académicos comenzaron a reflexionar sobre cómo serían los principios del comercio (más) justo en el contexto del cannabis.⁶⁹ Sigue siendo una pregunta abierta hasta qué punto un modelo de este tipo puede satisfacer las necesidades y los intereses socioeconómicos de los agricultores de cannabis tradicionales y a pequeña escala. Persisten obstáculos de peso, como el hecho, nada menor, de que si bien los mercados de comercio justo para productos como el banano, el cacao y el café les dieron a los pequeños productores la certificación que les permitió mantenerse dentro de esos mercados internacionales, los tres productos

exigen condiciones climatológicas que hace imposible su producción en climas templados. El cannabis, por otro lado, se puede cultivar en cualquier lugar, dependiendo de la cepa. Los mercados de cannabis ilícitos y los mercados lícitos emergentes experimentaron un proceso de sustitución de importaciones en los principales mercados de consumo de Europa y América del Norte, con una rápida expansión del cultivo en invernadero y bajo techo. Esto plantea desafíos adicionales para los agricultores tradicionales de cannabis en todo el mundo y para el desarrollo de ámbitos comerciales comparables (más) justos que los protejan. Será necesario poner más énfasis en el “consumismo ético”, o en las marcas basadas en las ventajas de calidad de las cepas autóctonas de cannabis y las técnicas tradicionales de cultivo, utilizando la certificación de “indicaciones geográficas” o “denominaciones de origen”, por ejemplo;⁷⁰ así como el reconocimiento de los costos derivados de la considerable huella de carbono que deja la producción bajo techo/en invernaderos.

En el contexto de Estados Unidos, Ryan Stoa (2017) defiende un sistema de denominación de marihuana centrado en las características específicas del lugar de determinadas cepas de cannabis, condiciones de cultivo y otras

Familia de agricultores en el noreste de India, Ernestien Jensema, noviembre de 2014.



normas de calidad o estilo.⁷¹ Este sistema de denominación podría implementarse bajo lo que él llama “Áreas Cannabícolas Estadounidenses”, que define una serie de mejores prácticas y controles de calidad ambientales y sociales. Esto ofrecería ventajas como reconocer que las condiciones ambientales influyen en la calidad del cannabis, así como una mayor transparencia y protección para el consumidor con base en un conjunto de indicadores acordados que incluye información sobre cepas, niveles de THC y CBD, garantía de origen, cultivo ético, etc. También establecería una referencia para el desarrollo rural y territorial e incorporaría un grado de sensibilidad ecológica a las prácticas de producción en función de, por ejemplo, el consumo de energía para el cultivo bajo techo o el consumo de agua. Fundamentalmente, un sistema de este tipo evitaría que los mercados se inunden de productos de cannabis genéricos baratos que bajarían los precios y dejarían a los pequeños productores de cannabis sin la capacidad de competir. Al ofrecer un grado de protección económica y permitir que productos diferenciados se adapten a mercados diferenciados, el sistema de denominación puede evitar que el cannabis se convierta en un producto agrícola más en el mundo posterior a la prohibición. En este sentido, Stoa sostiene que *“la mercantilización y la consolidación no son inevitables. Las denominaciones de marihuana tienen un potencial regulador considerable y constituyen un modelo agrícola más local y sostenible para la industria de la marihuana”*.⁷²

Aún falta ver si un modelo de este tipo puede echar raíces. Cabe señalar que de los miles de millones de dólares invertidos inicialmente en la “Fiebre Verde” ni un dólar fue a parar a los agricultores tradicionales de cannabis con dificultades para acceder al mercado impulsado por las empresas, aunque algunos gobiernos pretendían que las organizaciones locales y los pequeños agricultores ingresaran al mercado, como se describe en los capítulos anteriores. Hubo fuertes inversiones extranjeras en varios países cultivadores tradicionales de cannabis, pero incluso en regiones con condiciones climatológicas ideales para el cultivo al aire libre, estas se dedicaron a comprar empresas del país y a construir nuevas instalaciones para el cultivo bajo techo. Prácticamente no hubo inversión

en asistencia técnica o apoyo a los pequeños agricultores para transformar sus prácticas de cultivo, con el fin de cumplir con las normas de calidad y facilitar su entrada a los espacios emergentes del mercado legal.

A la vez, con frecuencia los inversores y las autoridades políticas no supieron apreciar las cualidades y fortalezas específicas de las comunidades tradicionales de cultivo del cannabis. En este sentido, la organización sudafricana sin fines de lucro Fields of Green for ALL aboga por la adopción en Sudáfrica de un programa de DA para el cannabis, que combine una estrategia inclusiva de empoderamiento de la comunidad cannábica (en particular para las víctimas de la prohibición) con respeto por el saber tradicional y las expresiones culturales de las comunidades productoras de cannabis, así como la protección de los recursos naturales y genéticos.⁷³ El programa se basaría en el legado del cultivo al aire libre en las zonas rurales de Sudáfrica, donde el cannabis se cultiva desde hace siglos para abastecer los mercados informales y donde han surgido variedades de plantas específicas. Según la organización, estas variedades endémicas locales – que son el producto de condiciones ambientales específicas en combinación con métodos de cultivo adaptados localmente – constituyen un activo intangible fundamental y una fuente de diversidad biológica que merecen la protección debida. El grupo alienta el uso de políticas de protección de la propiedad intelectual comunitaria (PI) como *“herramienta para construir marcas locales que agreguen valor a los productos de cannabis y los usos culturales históricos, y ayuden a allanar el camino para participar en el comercio justo internacional”*.⁷⁴ Esto también prepararía el terreno para el desarrollo de un mercado nacional de cannabis reglamentado, que genere empleos e ingresos, y atraiga turistas en función de los productos reconocidos a nivel internacional (que podrían etiquetarse mediante, por ejemplo, indicaciones geográficas) y la promoción de las culturas y los saberes locales. Optimista, la organización sin fines de lucro escribe que *“es probable que el potencial para combinar el agroturismo, el ecoturismo y el turismo terapéutico o saludable abunde en Sudáfrica si existe un sistema de protección de la propiedad intelectual comunitaria y un programa para la preservación de los recursos naturales”*.⁷⁵

Es evidente la necesidad de proteger las culturas, las prácticas y la biodiversidad autóctonas del cannabis, pero poco se ha hecho para lograrlo. Por ejemplo, como escriben Klein y Hanson (2020) en el caso de Jamaica: *“En la actualidad no existe un esfuerzo coordinado para preservar la herencia genética de las cepas de cannabis que son autóctonas de Jamaica y están adaptadas a las condiciones tropicales. Muchas cepas corren riesgo debido a las variedades importadas y al cruzamiento. La consecuencia de la rigurosa aplicación de la ley ha sido la pérdida de conocimientos técnicos que ahora amenaza la ventaja comparativa atribuida al pequeño agricultor: el acceso a especies autóctonas con características y habilidades agrícolas específicas”*.⁷⁶ Esto a pesar de que las condiciones agroecológicas para el cultivo de cannabis en Jamaica y el Caribe en general, en función de sus suelos, lluvias y una extensa historia de producción orgánica, ofrecen ventajas específicas para el etiquetado y la marca de productos en la región. El valor agregado creado al combinar el conocimiento autóctono de los productores con el conocimiento científico y farmacéutico más reciente sobre el cannabis medicinal podría ser la fuerza motriz que atraiga al turismo medicinal y permita la exportación de productos medicinales de cannabis.

Un modelo del cannabis centrado en el empoderamiento de la comunidad, el conocimiento autóctono, la protección del patrimonio natural y los principios de comercio (más) justo tendría mucho que ofrecer. Un informe de 2018 de la Comisión Regional de CARICOM sobre la Marihuana señala el potencial impacto transformador que provocaría el cannabis en la región del Caribe si se desarrolla un marco de política regional definido adecuadamente: *“Además, la economía turística ya establecida y en desarrollo de la región puede potenciarse más por una industria del cannabis ubicada en entornos seguros y protegidos. El cannabis se puede producir tanto para la exportación como para la curación local y puede ser la base de una nueva y vibrante industria del turismo de bienestar. También se prevé el desarrollo de un sector industrial del cáñamo. El cannabis producido de forma orgánica y al aire libre también puede abastecer al lucrativo mercado recreativo”*.⁷⁷ Del mismo modo, los agricultores de cannabis que participaron en un taller sobre desarrollo sostenible y cannabis en

Marruecos resaltaron varios puntos atractivos que tendría la futura economía de cannabis lícita. Entre ellos, la posibilidad de que los productos de salud alternativa a base de cannabis se integren a la red de *hammams* del país, así como el desarrollo de una industria de turismo cannábico sostenible centrada en el senderismo y el ciclismo de montaña en la región del Rif, junto con la organización anual de un festival cultural amazigh que convoque a artistas, músicos y visitantes extranjeros a sumarse a una experiencia de la cultura cannábica autóctona.⁷⁸ Un marco territorial tan multifacético en el que se fomentan los segmentos iniciales y finales de la cadena de valor, en sectores como la agricultura, la salud y el bienestar, la medicina, el turismo, la ciencia y la fabricación también ayudará a desarrollar economías de escala para la producción de cannabis, al reducir la dependencia en la inversión extranjera y habilitar mayores retornos económicos.

Es necesario prestar especial atención a varios requisitos específicos del marco actual del cannabis medicinal para alcanzar un modelo de comercio (más) justo.

La Guía de Buenas Prácticas de la OMS para la Fabricación de Productos Medicinales advierte que *“debido a la naturaleza compleja y variable de los medicamentos a base de plantas - Medicamentos Herbarios - el control de los materiales de partida, el almacenamiento y el procesado son operaciones que presentan una particular importancia en la fabricación de dichos medicamentos”*.⁷⁹ En el marco del Programa de Cooperación de Inspección Farmacéutica (PIC/S), un acuerdo de cooperación informal y no vinculante entre las autoridades reguladoras en el campo de las buenas prácticas de fabricación (BPF) de medicamentos para uso humano o veterinario,⁸⁰ se elaboraron protocolos especiales de buenas prácticas agrícolas y de recolección (GACP) para las plantas medicinales y materias primas para la fabricación de medicamentos herbarios. El cultivo al aire libre, si bien presenta desafíos adicionales, no es en lo absoluto un obstáculo insuperable para cumplir con las normas básicas de las GACP. De hecho, la mayoría de las plantas que se utilizan como medicamentos herbarios o como materia prima para la producción de preparados



Cultivo de variedad autóctona de cannabis, Alto Rif, Marruecos, Abdellatif Adebibe, agosto de 2020

farmacéuticos se cultivan al aire libre, entre ellas el cultivo extensivo y lícito de adormidera para la producción de morfina, codeína y otros medicamentos opiáceos, e incluso, en el caso de la adormidera por pequeños agricultores en India y Turquía.

La mayoría de las empresas productoras de medicamentos a base de cannabis prefieren el cultivo intensivo en interiores porque es más fácil cumplir con los rigurosos requisitos de estandarización y, al mismo tiempo, evitan el engorroso y arduo proceso de entrar en colaboración con los pequeños agricultores que cultivan cannabis ilícitamente en zonas, a menudo, remotas. Además, esas comunidades están estigmatizadas, criminalizadas y, por ende, en general mal organizadas, y sus métodos de cultivo no suelen ser los adecuados para los usos medicinales, que exigen un tiempo e inversión considerables en asesoramiento técnico y capacitación. Han sido pocas las empresas dispuestas a tomar ese rumbo de acción de forma voluntaria, y es improbable que lo hagan en el futuro cercano. Por lo tanto, las comunidades agrícolas deben reclamar el acceso al mercado legal, para lo cual necesitan apoyo para la formación de cooperativas, especialmente si quieren ir más allá de la venta de materia prima y ascender en la cadena de valor del cannabis. Pero también hace falta la presión de legisladores y las autoridades reguladoras

para adoptar sistemas especiales de acceso preferencial, subsidios y, quizás, beneficios para las empresas que opten por cumplir con los principios de justicia social y desarrollo sostenible.

Sin duda, al menos algunos inversores tienen la voluntad de contribuir al desarrollo local y emprender de forma ética. El director de operaciones de una empresa de cannabis medicinal con sede en el Caribe respondió de la siguiente manera a la pregunta sobre la función que cumplen los inversores del cannabis para apoyar un modelo de comercio más justo, garantizar condiciones de trabajo dignas y empoderar a los pequeños agricultores:

Creo que es muy fácil para una empresa de cannabis pagar salarios mucho más altos que lo normal. Así que lo hemos hecho, estamos duplicando... el salario promedio, ... todavía hay margen para mejorar, pero aún no hemos cosechado nada, así que creo que después de la cosecha, nuestros empleados tendrán buenos beneficios o, se podría decir, bonificaciones. Pero creo que, más que en muchas otras industrias, existe la oportunidad de alcanzar ese acuerdo de comercio justo porque está tan regulado por el gobierno que, a diferencia de lo que ocurre con el café, digamos, donde todo se desarrolla en una montaña y quién sabe en verdad qué sucede tras bambalinas, mientras que esto está tan regulado

Políticas públicas para dar forma a los mercados emergentes y lícitos de cannabis⁸²

Instrumento político	Descripción
Cuotas	Requisito por el cual un determinado porcentaje del cannabis debe proceder de pequeños agricultores. Por ejemplo, en Colombia la ley 1787 de julio de 2016, que habilitó el mercado del cannabis medicinal, estipula que las empresas deben obtener al menos el 10 % de su cannabis de pequeños productores.
Límites de producción	Disposiciones sobre el tamaño máximo de los locales destinados al cultivo con el fin de limitar la consolidación y la absorción de las empresas. Por ejemplo, en California, hasta 2023, los locales de cultivo no deben exceder un acre (0,4 ha).
Restricciones a la propiedad e inversión extranjeras	Topes con respecto a la propiedad mayoritaria de personas y empresas extranjeras en operaciones con licencia. Por ejemplo, en Jamaica las empresas/productores nacionales deben tener un mínimo del 51 % de la propiedad. También se puede considerar la suspensión absoluta de la inversión extranjera como parte de un período de transición para permitir el desarrollo de una base nacional antes de abrir el mercado a la competencia extranjera, como se hizo en Tailandia.
Precios mínimos	Se garantiza a los productores un precio mínimo del cannabis para asegurarles un ingreso determinado.
Normativa de licencias	Leyes afirmativas de concesión de licencias con prioridad para pequeños y tradicionales productores y comunidades de primera línea. Por ejemplo, Jamaica adoptó un sistema de licencias por niveles para distintas superficies de terreno, por el cual los derechos de licencia para los pequeños agricultores son muy inferiores a los de las grandes fincas, y existen mecanismos que les permiten a aquellos aplazar el pago hasta la cosecha. En Estados Unidos, San Francisco, Los Ángeles, Oakland y Sacramento aplicaron programas pioneros de equidad social que priorizan las licencias para personas de bajos ingresos y que residían en zonas devastadas por la guerra contra las drogas.
Fondo de desarrollo	Los derechos por la expedición de licencias u otros ingresos recaudados por el Estado con la comercialización y exportación de cannabis se reinvierten en comunidades y regiones productoras de cannabis. Por ejemplo, en San Vicente y las Granadinas las empresas extranjeras deben pagar en el primer año de la concesión de la licencia una tarifa de seguridad alimentaria de 250.000 XCD, destinada a proyectos de sustento alternativos.
Leyes cooperativas	Utilizar las leyes cooperativas y modificarlas cuando sea necesario con el fin de habilitar un registro de productores de cannabis como organismos colectivos y así aprovechar los posibles beneficios (se comparten recursos y riesgos). Por ejemplo, el artículo 7 del proyecto de ley de cannabis en Marruecos (ley 13-21), que fija los criterios de admisibilidad para la producción de cannabis con licencia, estipula que los productores deben pertenecer a una cooperativa.
Investigación y desarrollo públicos del cannabis	Creación de bancos públicos de semillas de cannabis, estaciones de investigación y centros de excelencia para recopilar información y ampliar el conocimiento científico sobre semillas, variedades locales, condiciones de cultivo y beneficios y usos médicos. Debe apuntar a la protección de las cepas y las semillas autóctonas. Este conocimiento debería estar al alcance de los agricultores de cannabis y no quedar en manos privadas, lo que podría obligarles a pagar por el acceso o incluso quedar totalmente excluidos por las tecnologías patentadas.

por el gobierno que en realidad sí podría fijarse un salario mínimo. No lo han hecho aún y no sé si lo harán, pero una empresa como la nuestra no avanzaría mucho si pagáramos salarios pésimos, ¿verdad? Porque este negocio tiene tanta publicidad, no hay nada oculto en este negocio, todo es transparente.⁸¹

Otro elemento es la educación y sensibilización de los consumidores. En el campo del cannabis medicinal lícito, la seguridad del producto es una necesidad que reclama el propio consumidor. Sin embargo, dado que en todo el mundo existen grandes variaciones en materia de terminología, regímenes de ensayos, controles y normas de calidad, un requisito importante para ser un consumidor de cannabis medicinal es estar informado.⁸³ Los organismos que fijan las normas deben orientarse a las formas de certificación centradas en el paciente, y colaborar con el personal médico, organismos de salud pública y organizaciones defensoras de los pacientes para mejorar la educación y la sensibilización. Más aún, en un contexto de rápida comercialización y mercantilización (y donde también existen casos de incumplimiento, tergiversación y fraude), estos esfuerzos de divulgación son cruciales para que pueda prosperar la exportación de cannabis medicinal y para la creación de una base nacional de consumidores. En otros tipos de mercado, reglamentados para que el consumo de cannabis se limite a los adultos, también es importante la educación del consumidor con respecto a las condiciones de cultivo y los impactos sociales y ambientales, con el fin de permitir que los pequeños agricultores se beneficien de los nichos de mercado y las estrategias de marca asociadas, de la misma manera que sucede, por ejemplo, en los sectores de la agricultura orgánica o la elaboración artesanal de cerveza. Las investigaciones muestran que a los consumidores les interesan, en principio, las cuestiones sobre el comercio justo y la sostenibilidad ambiental, incluso si el conocimiento sobre lo que eso significa en la práctica es limitado.⁸⁴

La oportunidad para que las políticas públicas formen los mercados emergentes y lícitos del cannabis es considerable, dados los marcos sumamente regulados que están vigentes para la producción y el comercio

lícito de cannabis. En general, hay dos tipos de políticas públicas que pueden orientar los mercados de cannabis lícito hacia un rumbo más equitativo y protegerlos contra la captura empresarial: políticas para reducir las barreras de entrada de ciertos grupos, como los pequeños y tradicionales agricultores, y políticas para elevar las barreras de entrada a otros, como las grandes empresas cannábicas. El cuadro brinda un resumen de algunos de los instrumentos de política pública que los gobiernos han empleado, o considerado, para regular el mercado lícito de cannabis.

Por supuesto, en un mercado mundial sumamente desigual, imprevisible y en constante evolución, no todas estas medidas tendrán necesariamente los efectos deseados, en especial si no se practica una supervisión firme, diligencia debida y el seguimiento de las consecuencias en la práctica. Las cuotas de participación de los pequeños productores pueden terminar siendo simbólicas o transformarlos en jornaleros de las plantaciones de cannabis, como se observó en Colombia.⁸⁵ Aun existen muchas lagunas. En California, los grandes grupos cannábicos lograron debilitar la normativa antimonopólica vigente al presionar para que puedan acumularse las licencias, eludiendo en los hechos los límites existentes al tamaño de las plantaciones. En otros países que reglamentaron el cannabis también se dieron formas similares de integración vertical, en las que un puñado de operadores y grandes inversores ejercen el control.

En resumen, llevar los mercados cannábicos hacia un rumbo más sostenible y equitativo exigirá que los Estados ejerzan su poder normativo y facultativo para fijar las reglas del juego, atraer inversores responsables y acumular compradores y puntos de venta adecuados. Esto no le compete a un único actor o inversor. En cambio, se requerirá un pacto estratégico entre autoridades políticas de avanzada, inversores responsables y comunidades de agricultores organizados para elaborar visiones propias del país o la región en cuestión, sobre la manera en que el cannabis puede ser parte de una historia más amplia de éxito en el desarrollo.



7. Cannabis y desarrollo: una segunda oportunidad

7.1 La evolución de los regímenes jurídicos del cannabis

En su defensa de un modelo de desarrollo *con* cannabis, este informe traza un nuevo rumbo posible para la interacción entre las comunidades de las políticas de drogas y del desarrollo. En lugar de ver al cannabis como un flagelo contra el desarrollo que debe suprimirse mediante estrategias punitivas, que apuestan a medidas de seguridad y a la militarización para fiscalizar las drogas, el cannabis, en sus diversas formas, es reformulado como un posible motor del desarrollo. Las implicaciones de este cambio de paradigma son importantes, ya que las comunidades campesinas y rurales, antes penalizadas, ahora son consideradas, quizás por primera vez, como sujetos políticos por derecho propio. Si bien su capacidad de acción (agencia) está lejos de estar asegurada en el emergente mercado lícito del cannabis, el ámbito de la discusión se traslada desde los marcos de fiscalización de drogas y sus burocracias asociadas de supervisión y vigilancia (entre ellas, las inquietudes muy reiteradas en los proyectos de DA en torno a metas y secuencias adecuadas, efectos globo y de desplazamiento, atribución, condicionalidad, alcance, etc.), hacia las cuestiones sustantivas del poder político y la representación, la distribución de la riqueza y las oportunidades, y las formas en que estas se estratifican según la clase, el género, la raza, la etnia y las líneas generacionales. De ahí el énfasis que este informe le dio a preguntar por las condiciones de inclusión de los agricultores de cannabis en las emergentes cadenas de valor cannábicas y las amenazas que plantea la captura empresarial.

Por supuesto, el mero hecho de conocer estas dinámicas no garantiza en sí mismo resultados más equitativos ni orientados al desarrollo. Una estrategia de DA con cannabis no comienza con una *tabula rasa*, sino que debe lidiar con las herencias muy reales del colonialismo, la prohibición, el conflicto, la delincuencia y la historia pasada de desarrollo y fallas estatales. Si el modelo de desarrollo con cannabis se utiliza simplemente para afirmar nuevas

formas de control (depredador) estatal y empresarial, conducente a nuevos despojos o a la incorporación adversa, entonces se podría argumentar que no hará mucho para mejorar la situación de las comunidades productoras de cannabis en comparación con el marco prohibicionista anterior. De hecho, la legalización podría, paradójicamente, constituir un retroceso.¹

En este sentido, es importante reconocer el carácter dual de lo que aquí se postula como “alternativo” en el modelo de desarrollo alternativo *con* cannabis, indicando tanto una alternativa al régimen hegemónico de fiscalización de drogas como una alternativa a un modelo de desarrollo extractivista. Separar ambas dimensiones constituiría fundamentalmente un diagnóstico erróneo de la naturaleza de la economía de supervivencia cannábica actual y sus orígenes históricos, y sería sustituir una injusticia histórica por otra. Como documentan los sucesivos ejemplos presentes en este informe, el surgimiento de economías de subsistencia cannábicas es una reacción a la pobreza, la exclusión social, la precariedad y la lucha por mantener medios de vida agrarios y basados en la tierra en una economía mundial que se urbaniza e industrializa rápidamente. No reconocerlo ni aprender de esta situación en profundidad sería embarcarse en un ejercicio dañino de historia revisionista.

Para abordar en profundidad las tensiones y contradicciones subyacentes en las esferas de las políticas de drogas y de desarrollo, es necesario observar cómo visiones rivales de políticas de drogas relativas al cannabis cobraron relevancia con el tiempo, con los vaivenes de los cambios geopolíticos y del posicionamiento de los actores e instituciones dominantes. Se podría decir que los distintos regímenes de cannabis llegan a coincidir con el tiempo, como se analiza en este informe que, en términos generales, entiende por régimen un sistema ordenado de reglas, disposiciones, normas y supuestos que se combinan para formar una lógica de gobernanza general.² Estos regímenes se ponen en práctica a través de actores, instituciones, instrumentos, métodos, indicadores y mecanismos de aplicación asociados. De esta manera, revelan supuestos subyacentes sobre quiénes son los sujetos políticos clave que animan las

diversas teorías del cambio. En este sentido, el modelo de desarrollo con cannabis se encuentra en una coyuntura un tanto singular, entre un modelo que se remonta a la era del control represivo de las drogas (que sigue siendo una realidad en muchas partes del planeta, aunque no en la mayoría) y una visión de avanzada tras la liberación y emancipación de sectores que en el pasado eran oprimidos, perseguidos o marginados. Es probable que la forma en que el modelo de desarrollo *con* cannabis responda a estas preguntas fundamentales sea objeto de mucha negociación y lucha en los próximos años, especialmente porque se está desarrollando en un contexto mundial de inequidad dramática, incalculable destrucción ecológica y crisis climática, manifiestas violaciones de derechos humanos y autoritarismo alarmante y retroceso democrático. También depende en gran medida de cómo se resuelvan en última instancia las tensiones existentes en los tratados y de cómo los incipientes mercados de cannabis lícito logren perdurar y fortalecerse.

Este informe ha defendido un enfoque hacia un futuro sostenible para los agricultores de cannabis, e identifica a los productores y las comunidades cannábicas como los agentes centrales de cambio en los emergentes mercados lícitos del cannabis. Lo que esto signifique en la práctica variará según el contexto y la constelación de fuerzas políticas, económicas y sociales, incluso según la forma en que los agricultores de cannabis se colectivicen y sean capaces de expresar e impulsar sus aspiraciones y demandas. En este sentido, es importante reconocer que las comunidades productoras y dependientes del cannabis no son homogéneas, sino que están sujetas a jerarquías internas y formas concomitantes de (auto)explotación y control social. Estas formas de diferenciación social solo habrán de incrementarse, ya que la operación de umbrales de inclusión en nuevos proyectos de inversión y empresas de mercado generará, inevitablemente, ganadores y perdedores. La forma en que los Estados se encarguen de los “perdedores”, gestionen las expectativas, cumplan las promesas y respeten los acuerdos, siempre en el marco de un proceso transparente, inclusivo y democrático, será sin duda un desafío importante. Apunta, sobre todo, a la importancia de la formación

de coaliciones y alianzas, en primer lugar, dentro y entre las mismas comunidades productoras de cannabis, pero también mediante diversas formas de interacción entre el Estado y la sociedad, en los distintos niveles de gobernanza y toma de decisiones. Otros actores, ya sean del ámbito de las decisiones políticas, profesionales, académicos o del sector privado, también deberán participar para que impere una política pública adaptable y avanzada.

Continuamos con la descripción de varias áreas clave de preocupación para quienes abogan por un modelo de desarrollo *con* cannabis. Algunas tienen que ver con puntos ciegos presentes desde hace tiempo en la intersección entre las drogas y el desarrollo. Otras surgieron en el contexto de regímenes de cannabis específicos y cómo han evolucionado con el tiempo. Cabe destacar que estas “preguntas molestas” o “cuestiones irritantes” no tienen únicamente un interés académico. Las autoridades se enfrentan a estos asuntos en tiempo real y a las consecuencias del mundo real para los productores de cannabis, las comunidades y el desarrollo en general.

7.2 La dinámica del cambio agrario: la interacción entre la tierra, la mano de obra y el capital en la producción de cannabis

Si el modelo de DA ha de ser un vehículo para la generación de medios de vida sostenibles para los agricultores del mercado lícito de cannabis, entonces será necesario prestarle más atención a entender la dinámica del cambio agrario a lo largo del tiempo y el espacio. Aunque se tomaron medidas tentativas para rectificar este déficit con el cambio gradual hacia políticas de drogas más orientadas al desarrollo, sigue sin invertirse mucho esfuerzo intelectual en formular preguntas agrarias clave para mejorar la concepción y la implementación de las políticas.³ Sin embargo, estas preguntas son esenciales para comprender las condiciones en las que las comunidades y regiones productoras de cannabis se relacionarán con los programas de DA, y si estas habrán de ganar o perder con el cambio a la legalidad. Esta sección no puede abarcar todos los

aspectos relacionados con el tema, pero examinará algunas de las principales características y las preguntas que generan. La solución a estas interrogantes deberá elaborarse en cada contexto y situación, y dependerá del equilibrio imperante entre las fuerzas sociales y políticas.

a) Sobre capital, clase y tecnología.

Como se describió en este informe, la agricultura cannábica tiende a atraer a agricultores pobres o socialmente marginados, de por sí vulnerables y, por lo tanto, dispuestos a asumir los riesgos del cultivo ilícito de cannabis como estrategia de supervivencia. En las regiones productoras de cannabis de África y Medio Oriente, América Latina y el Caribe y Asia, estas estrategias de supervivencia son una reacción a los fracasos de la globalización y la reducción del papel del Estado; los trastornos e inseguridades que provocan los ajustes estructurales; y las consecuencias devastadoras de la destrucción ecológica, la apropiación de tierras y de recursos. Todo esto conspira para producir una crisis duradera de desarrollo. Lejos de buscar actividades delictivas de alto riesgo por las recompensas lucrativas que podrían generar, la producción de cannabis se reformula como una reacción racional a la inseguridad económica, una forma de diversificación agrícola y estabilización de los medios de subsistencia para los agricultores que padecen la caída de los términos de comercio de los cultivos comerciales legales. No es casual, por ejemplo, que el crecimiento de la producción de cannabis en África subsahariana (se estima extraoficialmente que es el mayor cultivo comercial de África) en las últimas décadas haya coincidido con el fracaso de los proyectos de desarrollo estatales, las oleadas de desregulación y liberalización del comercio y las políticas de inversión, caídas y auges de las materias primas (café, cacao, arroz) y la creciente crisis ecológica (sequías, agotamiento de las reservas forestales, degradación de la tierra, erosión del suelo, desertificación, etc.). En este contexto, en muchos sentidos el cannabis ha fungido como motor del desarrollo: según estudios del Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD) con agricultores africanos, en la década de 1990 el cannabis se convirtió en la principal fuente de ingresos de las granjas donde se

cultivaba, donde aportaba al menos el 75 % de los ingresos, más allá de la situación socioeconómica de las granjas.⁴

Esto no significa que el cannabis haya sido un vehículo de liberación económica, ni mucho menos. La gran mayoría de los cultivadores de cannabis permanece en la pobreza o bajo la influencia de mafias y redes de tráfico, ya que las economías agrícolas no favorecen a quienes carecen de recursos de capital y poder. En este sentido, las economías cannábicas no se diferencian de otras economías agrarias de drogas, ya que padecen la desigualdad social, la violencia político-económica y los daños ambientales. En cambio, debe entenderse que el cannabis cumple una función de red de seguridad, que actúa como un “cultivo de compensación” cuando otros cultivos comerciales legales no aseguran los ingresos, y permite que los medios de vida agrarios y basados en la tierra brinden al menos un mínimo de seguridad, continuidad y reproducción social. Esto sin mencionar el papel que desempeña el cannabis en los hábitos de consumo utilitarios de los trabajadores empobrecidos, como forma de lidiar con volúmenes de trabajo aplastantes y los caprichos y crueldades de la vida.⁵ Debería

deducirse que son deficientes los análisis que idealizan a los agricultores de cannabis como operadores independientes u homogenizan las comunidades cannábicas sin tener en cuenta las cuestiones de clase. Es necesario examinar las diferentes clases de mano de obra, ya que muchos de los participantes en las economías de producción de cannabis no son “agricultores”, “productores” o “cultivadores” en el sentido clásico, sino trabajadores (casi) sin tierra, procesadores, empacadores, mujeres y niños que realizan un trabajo no remunerado (a menudo dentro de la familia) y así, sucesivamente.

Esto ofrece una serie de reflexiones para un modelo de DA con cannabis.

La primera es la necesidad de cuestionar las estrategias de desarrollo del cannabis que se basen solamente en un modelo de agro exportación (industrial). Especialmente dados los fracasos de rondas anteriores de estrategias de crecimiento basadas en productos básicos dirigidas a la exportación, es poco probable que una nueva versión de esta vía, esta vez dedicada al cannabis, logre resultados de desarrollo de base amplia. Esto se agrava en el caso del cannabis por el



Familia productora de hachís, Marruecos, Pien Metaal, 2009

hecho de que varios países parecen optar por este modelo en su totalidad, apelando a la inversión de capital extranjero sin modificar sus leyes nacionales sobre drogas. Esto significa que los canales del mercado interno están completamente cerrados como fuente de ingresos. Mientras tanto, la forma en que está estructurado el mercado mundial de cannabis significa que se confiere una enorme ventaja a los inversores iniciales/pioneros ubicados principalmente en países de América del Norte y Europa, donde las reformas de las leyes sobre el cannabis son una realidad desde hace más tiempo. Los beneficios de esto en cuanto a las mejoras de capital, tecnología y conocimiento son inconmensurables y hacen probable que la principal manera de que los inversores vean a los agricultores de cannabis en los países productores tradicionales sea como trabajadores en las plantaciones de cannabis, aunque les prometan que en el futuro dejarán de ser productores de materias primas gracias a la inversión en capacitación y habilidades en cadenas de valor “inclusivas”. A la vez, varios países de América del Norte y Europa buscan expandir su producción

nacional, lo que cuestiona aún más la sostenibilidad de esta estrategia de desarrollo.

En lugar de apostarle todo a un modelo de crecimiento orientado a la exportación, sería más prudente que los gobiernos siguieran una “estrategia que incluya todo lo mencionado” y que se centre en todos los mercados posibles (exterior, nacional, general, de nicho; de alimentación, cosmético, textil, industrial, terapéutico, médico, científico, recreativo). Si eso implica modificar la política de drogas, los marcos médicos, las leyes de seguridad alimentaria y otros, entonces debería considerarse con detenimiento, con el objetivo general de mantener o devolver la mayor parte de la riqueza generada por el cannabis a nivel nacional o territorial. Mantener estas vías de desarrollo diversificadas puede ser una estrategia eficaz de gestión de riesgos, que tome en cuenta la experiencia de ciclos pasados de auge y depresión de las materias primas.

La segunda reflexión, y relacionada con esto, tiene que ver con comprender cómo aparece



Burros y kif, Marruecos, Pien Metaal, agosto de 2009

la tecnología en la ecuación, especialmente para el desarrollo del mercado médico. El cannabis medicinal se produce en entornos industriales bajo control estricto, incluso con complejas técnicas de cultivo, como la hidroponía, variedades híbridas y la selección de semillas de alta calidad, así como el cumplimiento de las normas GACP y GMP. Esto implica inversiones de alto costo en seguimiento y localización, sistemas de ventas de semilla, cercas, video-vigilancia, contabilidad profesional y controles del flujo de efectivo, además de una infinidad de requisitos burocráticos y legales adicionales. Es así como los centros de producción de cannabis medicinal no solo fomentan formas de alienación tecnológica, ya que están en gran parte alejados de la tierra y su entorno, sino que también operan con tecnologías que, en principio, pueden ser de escala neutra, pero en la práctica no son para nada neutrales en cuanto a los recursos. Por este motivo, incluso en contextos de Europa y América del Norte, como sucede en California, el cambio a la legalidad tiende a favorecer a un grupo exclusivo de productores grandes con los recursos financieros necesarios para costear los derechos de licencia, modificar sus prácticas y seguir siendo competitivos en los mercados legales.⁶ Esto generó la consolidación de cadenas de suministro y un número bajo de distribuidores autorizados.

Varios estados, entre ellos Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Colombia, intentaron facilitar la entrada de los pequeños y tradicionales agricultores de cannabis mediante sistemas de concesión de licencias por niveles y prioridades; la reducción o exención temporal de derechos; la introducción de cuotas, acuerdos de asociación o *joint ventures*; al fomentar la formación de cooperativas; al dedicar funcionarios de enlace de organismos de cannabis medicinal de reciente creación a trabajar con los agricultores, etc. Estas iniciativas son encomiables y serán esenciales para poder avanzar y aprender de ellas. Sin embargo, no se deben subestimar los importantes desafíos y barreras de entrada que aguardan los pequeños y tradicionales agricultores en la industria mundial del cannabis. Si bien las innovaciones técnicas (técnicas de cultivo “modernas”, semillas de “alta calidad”, cepas nuevas) pueden ser válidas

para una capitalización rápida, también producirán nuevas formas de inequidad y exclusión a medida que desplacen las prácticas tradicionales locales, los conocimientos y las variedades autóctonas que posiblemente estén más adaptados a su contexto cultural y ecológico, con efectos potencialmente nocivos para los ecosistemas, la agrobiodiversidad, el uso de recursos y las comunidades.

Dada su importancia fundamental, proteger a estos recursos fitogenéticos de la biopiratería o la apropiación privada es un ámbito que merece una atención mucho mayor. La inversión en bancos públicos de semillas de cannabis y la investigación científica son vitales en una época en que somos testigos de las consecuencias de la contaminación y la polinización cruzada. Cómo lograr que dicho conocimiento sea accesible a los agricultores de cannabis genera la misma inquietud, siendo buenos ejemplos las metodologías de transferencia de conocimiento entre pares, tales como se practican en la red mundial de escuelas de agroecología,⁷ y el uso de sistemas de garantía participativa por parte del movimiento de agricultura orgánica.⁸ A medida que los agricultores de cannabis ingresen al mercado lícito, será importante proteger sus derechos a las semillas consagrados, por ejemplo, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos.

b) Sobre la tierra y la mano de obra

Quién tiene acceso y control sobre la tierra y quién puede dirigir la mano de obra son cuestiones agrarias fundamentales que atañen también a la economía de producción cannábica. La cuestión de la tierra ha recibido cierta atención, aunque insuficiente, en los debates sobre el cannabis y el desarrollo. Hanson, por ejemplo, señala las desigualdades históricas y racializadas que están profundamente arraigadas en la propiedad de la tierra en Jamaica, motivo por el que los agricultores tradicionales de *ganja* tuvieron que recurrir a la ocupación ilegal de tierras particulares y terrenos públicos.⁹ Para que un programa de DA sostenible destinado a los agricultores de *ganja* prospere, Hanson argumenta que el gobierno de Jamaica debe reconocer los

derechos de los ocupantes ilegales y regular el acceso de los productores a la tierra (pública), como es el caso de la tierra utilizada en el pasado por las grandes plantaciones de azúcar. En San Vicente y las Granadinas, donde los agricultores de *ganja* también han ocupado de manera ilegal reservas forestales fiscales para cultivar cannabis en las laderas montañosas, la reforma agraria está incluida en su programa de desarrollo del cannabis medicinal, aunque de forma restrictiva y circunscrita geográficamente. En Colombia, la distribución de tierras integró el acuerdo de paz, con un enfoque de desarrollo territorial y la concesión de nuevos títulos de propiedad que beneficiarán también, al menos en teoría, a los agricultores del cannabis. La manera en que se reforman los diferentes regímenes de acceso a la tierra y la propiedad, y cómo se cuida también a quienes en la actualidad no tienen acceso a las mismas, será decisiva para definir si los agricultores de cannabis se verán beneficiados con las nuevas aperturas de mercado. La comunidad de DA puede aprender mucho de las mejores prácticas de otros ámbitos, por ejemplo, de instrumentos internacionales como las Directrices voluntarias de la FAO sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.¹⁰

La cuestión laboral es igualmente importante. Varios países han documentado las condiciones precarias de trabajo, a veces de brutal explotación, presentes en los campos ilícitos de cannabis.¹¹ En Marruecos, por ejemplo, Afsahi (2020) señala la explotación que padecen poblaciones vulnerables (mujeres, niños y niñas, trabajadores agrícolas zafrales y sin tierra) desde que la agricultura del Rif se integró por primera vez al capitalismo colonial.¹² Esto sigue hasta el día de hoy, ya que el terreno accidentado y montañoso complica la introducción de procesos de mecanización reductores de mano de obra, de modo que miles de trabajadores en situación precaria (remunerados o sirvientes) o invisibilizada (indocumentados) se emplean en todas las etapas del cultivo y la producción: siembra, desmalezado, aclareo, recolección, secado y almacenamiento, tamizado, prensado y venta del cannabis. La función de la mano de obra migrante (tanto interna como transfronteriza) junto con el trabajo de reproducción social, que a menudo realizan

las mujeres, son dos aspectos subexplorados y subestimados en el debate sobre cannabis y desarrollo (alternativo), que requieren mayor atención.

Se le ha dado mucha vuelta a cuál debe ser el modelo exacto de producción del mercado de cannabis medicinal, de reciente legalización. En África, según Duvall, “*los roles más evidentes que han tenido los africanos son como mano de obra*”, dado que el ciudadano medio no puede costear los derechos de licencia.¹³ Este es el rumbo que habrían adoptado algunas empresas grandes de cannabis, que prefieren trabajar con sistemas de concesión de licencias de integración vertical. Si ese es el caso, entonces se le debe dar mucho más énfasis del que se ha visto hasta la fecha a la regulación de las condiciones laborales, incluida la seguridad en el lugar de trabajo y la provisión de un salario digno, así como explorar la posibilidad de modelos de responsabilidad social impulsados por los trabajadores.¹⁴

7.3 Cannabis y cuestiones de identidad: cómo influyen la raza, la etnia, el género y la generación

En los países donde el cannabis está regulado, los beneficios suelen acumularse de manera desproporcionada entre los grupos socialmente dominantes, ya sea en función de su raza, etnia, clase, generación o género. Un modelo de DA con cannabis deberá tomar en cuenta estas formas de diferenciación social si pretende evitar la reproducción de las formas existentes de opresión y desigualdad.

a) Género y reproducción social

Si bien la producción de cannabis se caracteriza por ser una actividad dominada por los hombres, existe una excepción geográfica destacable. En la región productora de cannabis de Pondoland, en la provincia sudafricana de Cabo Oriental, las mujeres, aunque no la mayoría, son un porcentaje importante de los agricultores de cannabis, ya que muchos de los hombres trabajan en las minas y los jóvenes partieron en busca de empleo en centros urbanos.¹⁵ En los lugares donde las mujeres tienen menor actividad en el trabajo productivo, igual desempeñan un papel fundamental en la reproducción de la

economía del cannabis. En Marruecos, por ejemplo, Afsahi (2020) sostiene que la escasa visibilidad de las mujeres oculta la división de género de los roles domésticos, así como muchas desigualdades más.¹⁶ Además de las tareas domésticas, a las mujeres se les asigna la función de cuidar del ganado y de los niños, buscar leña y agua y preparar la comida de los trabajadores agrícolas zafrales. De esta forma, es imposible imaginarse la economía de subsistencia del cannabis en la región del Rif sin el trabajo, en gran parte no remunerado, doméstico y reproductivo, que realizan las mujeres.

Si un modelo de desarrollo *con* cannabis da pie a una mayor profesionalización de la agricultura cannábica, o a un estilo más emprendedor, entonces habrá que preguntarse cómo se puede valorizar este tipo de trabajo productivo y reproductivo (externalizado por las economías capitalistas) que realizan las mujeres. La incorporación de las dimensiones de género al diseño de políticas (y de manera más general, el empoderamiento de las voces de las mujeres en los espacios y debates de formulación de políticas) será crucial en este contexto.

b) Raza/etnia y justicia reformativa

Como sucede con la dimensión de género, las cuestiones de raza y etnia son muy importantes a la hora de generar medios de vida sostenibles para los agricultores de cannabis. En el Sur Global, esto está muy relacionado con la herencia del colonialismo y el imperialismo y la reparación de las injusticias históricas. En Jamaica, por ejemplo, los regímenes de propiedad racializados se originan en la época anterior a la emancipación y siguen condicionando las características de la tenencia de la tierra y la pobreza estructural hasta la actualidad. Lo mismo sucede en muchos lugares del Caribe. Se han promulgado varias medidas que buscan remediar en parte estas inequidades. Un proyecto jamaicano de desarrollo con cannabis busca mejorar la situación de la comunidad cimarrona y, junto con Jamaica, varios estados del Caribe implementaron disposiciones específicas que otorgan licencias y permisos especiales a la comunidad rastafari para el cultivo y consumo de cannabis con fines sacramentales y religiosos.¹⁷ Además,

San Vicente y las Granadinas, entre otros estados, presentaron proyectos de ley de amnistía con el fin de facilitar la transición de personas y grupos que en el pasado sufrían la criminalización, a medios de vida con cannabis lícitos.¹⁸ En Marruecos, que estuvo sometido al dominio colonial español y al francés, el cannabis estuvo presente en las históricas luchas por la liberación amazigh (bereber) y como afirmación de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Un modelo de desarrollo alternativo *con* cannabis contribuiría en gran medida a compensar las flagrantes desigualdades que existen entre las distintas regiones del país, dándoles oportunidades a las comunidades históricamente definidas por sus relaciones tribales agro pastorales y semi nómadas.

Estos interrogantes no se limitan solo al Sur Global. En Estados Unidos, por ejemplo, la preocupación por el impacto desproporcionado que la Guerra contra las Drogas y las prácticas policiales racializadas han tenido (y tienen) sobre las poblaciones minoritarias ha sido una fuerza impulsora de la legalización del cannabis. Los movimientos contra el encarcelamiento masivo y por la reforma de la justicia penal, se aliaron para defender la reforma de la legislación sobre el cannabis a nivel estatal y federal, con especial atención a la situación de las empresas del sector que pertenecen a afrodescendientes, latinos y otras minorías. Proyectos de ley que apuntan a la eliminación de antecedentes penales y otras medidas relacionadas con la justicia reformativa también recibieron el apoyo de legisladores de los dos principales partidos políticos del país.

c) Jóvenes y renovación generacional

Aunque ha recibido relativamente menos atención en la literatura sobre el cannabis y el desarrollo, la cuestión de los jóvenes y la renovación generacional no es menos importante para un futuro sostenible a largo plazo del mercado de cannabis legal. Los desafíos son contundentes. La principal región productora de cannabis de Marruecos, el Rif, es una de las zonas más pobres del país, con el mayor crecimiento demográfico y una densidad de población tres veces más alta que el resto del país. Por consiguiente, la producción de cannabis se lleva a cabo en



parcelas cada vez más pequeñas.¹⁹ A pesar de los numerosos obstáculos, es evidente que el cannabis le ofreció un salvavidas a la región empobrecida, al ayudar a retener la población local y mitigar la presión de migrar en busca de un futuro mejor. Como señala Chouvy (2007), *“la economía agraria del cannabis no solo regula considerablemente el empleo en la región del Rif, en especial de los agricultores jóvenes, sino también las corrientes de emigración a Europa”*.²⁰

De manera más general, los futuros sostenibles de los agricultores de cannabis deberán tomarse en serio la cuestión del relevo generacional. En el contexto mundial de desaparición del campesinado, crisis agraria y ecológica, y un paradigma de desarrollo dominante que asocia la modernización con el desplazamiento demográfico del medio rural al urbano, la forma en que el cannabis puede generar oportunidades de sustento lícito para la próxima generación de jóvenes rurales debería ser un área de enfoque prioritaria para la formulación de políticas de desarrollo y drogas. Según cuál sea la evolución del mercado lícito, existen oportunidades para que el cannabis genere empleos para los jóvenes del medio rural, sobre todo si se integra como parte de un elemento más amplio de desarrollo (rural).

En palabras de un activista del cannabis y horticultor de Santa Lucía: *“Esperamos que el pasaje al cannabis vuelva a atraer a los jóvenes a la agricultura, y estos jóvenes, en lugar de ser solo agricultores de cannabis, también serían productores de alimentos. Como el cannabis tiene rotación de cultivos y queremos reducir los costos de importación de alimentos, vendiendo más productos orgánicos en el país. Ojalá tengamos una nación más saludable. Creamos puestos de trabajo para ese sector de la sociedad que se ha descalificado a sí misma del mercado laboral... Pero la industria del cannabis podría absorber todo esto”*.²¹

7.4 Las consecuencias ambientales y la ecología política de los regímenes jurídicos cannábicos

Los datos empíricos sobre las consecuencias ambientales derivadas de los diferentes modelos y regímenes de producción cannábicos siguen siendo absolutamente insuficientes, un reflejo más general de que la política ambiental está ausente del espacio del cannabis. En parte, esto es una secuela del prohibicionismo, ya que las preocupaciones ambientales fueron totalmente ignoradas por un relato que demonizaba tanto al cannabis como a sus agricultores para justificar los programas de erradicación (forzada), que incluían la fumigación (aérea) con agroquímicos. A su vez, estos provocaron más daños ambientales. En sí, el cannabis es una planta que secuestra carbono de forma natural y que se puede utilizar eficazmente para recuperar/rehabilitar suelos degradados mediante la eliminación de contaminantes. El cáñamo también actúa como sustituto de la madera en las industrias del papel y la construcción, lo cual reduciría la deforestación.

No obstante, y aunque no hay dudas de que la prohibición tuvo que ver con el desplazamiento de los agricultores de cannabis a entornos ecológicos frágiles para evitar así que la policía y los organismos de fiscalización de drogas los detectaran, sería un error reducir exclusivamente a eso las consecuencias ambientales adversas derivadas del cultivo del cannabis, ya que la mala gestión de los recursos naturales y del manejo ambiental son comunes a la

producción de cannabis, tanto legal como ilegal. Afsahi (2020) ofrece un enfoque útil para el análisis en este sentido, al comparar los costos ambientales asociados con las regiones productoras de cannabis que operan en la ilegalidad en el caso de Marruecos y legalmente en el caso de California.²² Aunque existen diferencias entre los marcos jurídicos, la autora identifica patrones en común en cómo las relaciones entre las personas y el medioambiente cambian cuando el cultivo de cannabis se intensifica hacia el monocultivo para la exportación, un proceso que ella califica de “simplificación ambiental”.

En el caso de Marruecos, esto supuso el cambio de un paisaje con diversos cultivos (donde el cannabis se plantaba en pequeñas cantidades en huertos comerciales y residenciales junto a cultivos tradicionales, árboles frutales y ganado) al monocultivo lineal y estandarizado de la producción de cannabis para la exportación. Esto estuvo acompañado por una enorme pérdida de biodiversidad y especies de fauna silvestre, deforestación masiva y aumento del estrés hídrico y escasez de agua. Los problemas se agravaron por las políticas coloniales pasadas y actuales del Estado, que no respetan las prácticas agrícolas y forestales tradicionales, obligando a los agricultores a una existencia cada vez más marginal e impulsando también la expansión de la frontera del cannabis hacia zonas boscosas.

En el caso de California, donde el cannabis cultivado para el mercado médico es legal desde 1996, y para el mercado recreativo y el uso de adultos desde 2016, se observan problemas similares por la sobre-explotación de los recursos naturales. Según Tony Silvaggio (2018), esto se remonta a una larga historia de tala y mala gestión de la tierra, exacerbadas por la transformación de la agricultura cannábica, que pasó de ser “un pequeño sector artesanal, ecológicamente benigno durante la época del ‘regreso a la tierra’, a la fiebre verde empresarial”.²³ Esto implicó la industrialización de la producción de cannabis, ya que el cultivo se expandió e intensificó rápidamente, de un promedio de 20 a 30 plantas por finca a plantaciones con cientos e incluso miles de plantas. Esto llevó la producción de cannabis a cuencas hidrográficas remotas y ecológicamente

sensibles, que ya están en riesgo por la desviación del agua y la fragmentación de los paisajes forestales. Silvaggio sostiene que, si bien la regulación contribuyó de alguna manera a limitar algunas de las infracciones más atroces, “la promesa de una industria del cannabis ecológicamente sostenible no se ha cumplido debido a la resistencia a la regulación, las necesidades cortoplacistas del fisco y los intereses de las grandes empresas de cannabis”.

En resumen, la política de drogas, debido a su desconexión histórica con el desarrollo sostenible y la política ambiental, no ha logrado frenar (si es que no facilitó y recompensó activamente) las malas prácticas ambientales. Existe el peligro de que esto continúe en un modelo de DA con cannabis si la industria se mantiene en el camino hacia el monocultivo de cannabis. Las consecuencias perjudiciales que generan estas prácticas agrícolas intensivas y el modelo de producción agroindustrial en función de la sobre-explotación de los recursos naturales, y las desigualdades y conflictos sociales derivados, ya se documentaron en otras secciones. Es probable que este problema se intensifique a medida que comiencen a expresarse las preocupaciones por la “fiebre del oro verde”, caracterizada por la captura empresarial y la influencia de las grandes empresas cannábicas, en un momento de crisis y cambio ambiental planetarios sin precedentes.

Esto también está vinculado a la comparación entre el cultivo de cannabis bajo techo y al aire libre. La mayor parte del cannabis producido en el Sur Global, que podría llegar a los mercados médicos europeos y norteamericanos, por ejemplo, mediante proyectos de DA con cannabis, se cultiva al aire libre. Esto contrasta con países como Alemania y Canadá, donde las condiciones climáticas son menos favorables para el cultivo al aire libre y la producción se lleva a cabo en ambientes interiores sumamente controlados. Algunos destacan la superioridad del cultivo al aire libre debido a los costos ambientales que caracterizan a la producción bajo techo: elevado consumo de energía, emisiones de gases de efecto invernadero, generadas por la iluminación interior constante y sus sistemas avanzados de control climático, y el combustible fósil necesario para alimentar los generadores. Por ejemplo,

Mills (2012) investigó la huella de carbono que dejó el cultivo de cannabis bajo techo comparado con el que se produjo al aire libre en California, antes de la legalización.²⁴ Aunque el estudio se basa principalmente en cultivos de interior a escala doméstica, ofrece algunas indicaciones relevantes. La investigación calcula que “el cultivo en interiores es responsable de aproximadamente el 3 % de todo el consumo de electricidad, o el 9 % del consumo doméstico”. Esto equivale al consumo eléctrico de un millón de viviendas promedio en California, equivalente a las emisiones de gases de efecto invernadero de un millón de automóviles promedio.²⁵ Con respecto a las emisiones de CO₂ asociadas a la biomasa, el cultivo al aire libre “sería del orden de 150 kg de CO₂ por kg de cannabis (para una cosecha por local), o el 3 % de lo asociado con la producción en interiores”.²⁶ En Colorado, Hood (2018) asegura que el cultivo de cannabis equivale a más de 4 % del consumo total de electricidad de la ciudad de Denver, lo que genera una presión considerable sobre el sistema de electricidad.²⁷ Por lo tanto, algunos de estos argumentos a favor del cultivo al aire libre serían convincentes, ya que a pequeña escala la producción orgánica al aire libre utiliza mucho menos energía, y la luz solar natural sustituye la electricidad utilizada para los sistemas de iluminación y refrigeración/calefacción bajo techo.

La integración de criterios de sostenibilidad ambiental a la producción cannábica indicaría un cambio hacia una política de drogas más ecológica, en la que los indicadores ambientales ocupen un lugar tan destacado como otros factores socioeconómicos. Esto incluye estar atentos a los costos ambientales de las prácticas de producción vigentes, como el modelo agroindustrial, y a las consecuencias actuales y futuras del cambio climático. Si bien estos debates no forman parte de nuestra vida diaria por ahora, ya se oyen voces de alerta sobre estos problemas. Como explica un activista del cannabis y horticultor de Santa Lucía:

En cuanto a mejores prácticas por las que intentamos cultivar lo más orgánicamente posible, en Santa Lucía yo diría que el 90 % de los agricultores ya no usan ningún producto químico. Utilizan estiércol para la nutrición y las mejores prácticas agronómicas. Por lo que no tenemos

*que avanzar mucho para cumplir con las normas orgánicas. Creo que debido a que tenemos suelo volcánico y suelo bien drenado, la calidad de la planta es bastante buena. Creo que... tenemos que considerar la infraestructura agrícola para mitigar el cambio climático. Las fuertes lluvias podrían dañar las plantas en plena floración y pudrir los cogollos, por lo que es posible que, en la temporada de lluvias... los agricultores tengan que tener una parte de su tierra bajo plástico solo para que, ya sabes, obtengas una cosecha en la temporada de lluvias, para que no se destruya toda tu cosecha al aire libre. Porque en este momento en verdad no puedes predecir cómo va a caer la lluvia... te encuentras con lluvias torrenciales con gotas enormes y con precipitaciones intensas. No tendrías nunca esa cantidad de precipitación en años anteriores, y lo estamos viendo cada vez más. Y no solo es dañino para el cannabis, es dañino para la agricultura en general.*²⁸

7.5 Responsabilidad compartida: hacia un auténtico diálogo Norte-Sur sobre cannabis y desarrollo

Como muchos lo han señalado, el concepto de DA ha llegado a significar distintas cosas para distintas personas a lo largo del tiempo. Si bien esta ambigüedad puede ser problemática, también explica en parte la relevancia perdurable y el potencial que posee el concepto hasta el día de hoy. Como mencionan Brombacher y David (2019), “la DA fue durante décadas el único elemento de desarrollo socioeconómico dentro del sistema mundial de fiscalización de drogas que se consideraba legítimo e incluso había superado la prueba de una convención de fiscalización de drogas de la ONU”.²⁹ Los autores analizan la evolución de las estrategias de DA, entre ellas las estrategias militarizadas, impulsadas por el desarrollo o, en algunos casos, hasta orientadas a la legalización. En el contexto del cannabis, este informe pretende hacer una contribución de utilidad a las dos últimas y, en especial, a la tercera estrategia.

Es útil recordar dos principios clave que el concepto de DA incorporó a la Declaración Política de 1998, a saber, la *responsabilidad compartida* y el *planteamiento equilibrado*.³⁰ Ambos se refieren a la necesidad de una cuidadosa calibración entre la fiscalización de drogas y los objetivos de desarrollo y

la responsabilidad que todos los países (productores y consumidores tradicionales) tienen en el problema mundial de las drogas en función de la oferta y la demanda. Según Brombacher y David (2019), esta noción de corresponsabilidad resultó ser el “seguro de vida” de los programas de DA, ya que justificó la ayuda y el gasto destinados al desarrollo, en muchos casos de donantes del “Norte Global” a países del “Sur Global”, durante muchos años.³¹ Aunque todo esto es cierto, ahora se plantea el interrogante de cómo la teoría y la práctica del DA responderán a la nueva realidad de un mercado mundial de cannabis lícito, que emerge rápidamente pero sigue siendo incipiente. Este informe propone un modelo de desarrollo con cannabis como respuesta a esta nueva realidad, con la comprensión de que persisten muchas contradicciones y tensiones entre tratados por resolver.

Sin embargo, para que el modelo prospere, hará falta una profunda actualización de las nociones de desarrollo, como ya se ha señalado, y de cómo se concibe la cooperación entre el Norte y el Sur. Como argumenta el presente informe, la herencia del colonialismo y el imperialismo, junto con la carga específica que las respuestas militarizadas y concentradas en la seguridad contra las drogas ilícitas impuso a los países productores tradicionales, deben tenerse en cuenta al considerar un nuevo modelo de desarrollo con cannabis. Para que este modelo sea un auténtico vehículo hacia la transformación económica y no se limite a la reproducción de nuevas formas de inequidad, es necesario asumir esta historia, caracterizada por el desarrollo desigual, la violencia y la extracción de la riqueza. Por eso los principios de justicia social, comercio justo, sostenibilidad y toma de decisiones democráticas ocupan un lugar destacado en este informe, con un foco especial sobre la situación de los agricultores de cannabis a pequeña escala en los países productores tradicionales.

Si bien es necesario reconocer estos desequilibrios de poder e injusticias históricas, también es importante trascender las categorías simplistas “Norte Global” y “Sur Global”, y evaluar algunos de los rasgos comunes de acumulación de capital y violencia subyacentes en la realidad de la



Cannabis in Uttarakhand, India, Tom Blickman, september 2018

producción de drogas (de cannabis) en muchas localidades distintas, tanto del norte como del sur. Siempre hay que ser sensible a las enormes diferencias de recursos, agencia y posición que existen entre los productores de cannabis de diferentes contextos, pero también los factores en común. Una pequeña empresa de cannabis o granja gestionada por una familia en California, por ejemplo, no es, al menos en teoría, tan diferente a la granja de un agricultor tradicional de ganja en Jamaica. Ambas se encuentran en la misma situación frente a una élite (trans)nacional de empresarios del cannabis vinculados a sectores financieros y tecnológicos internacionales. Con características específicas de sus contextos, también comparten la lucha por la independencia, el desarrollo autónomo de base y la soberanía territorial como contrapunto al control estatal coercitivo y la captura empresarial. De este modo, el debate sobre el desarrollo con cannabis se reorienta y deja de ser una corriente unidireccional de información, conocimientos, recursos e intervenciones del Norte Global al Sur Global, a convertirse en un intercambio bidireccional sobre cómo empoderar a los pequeños y tradicionales cultivadores dentro de estructuras políticas y económicas emergentes en el mercado lícito de cannabis en constante expansión.

Conclusiones

Desde los albores de la prohibición del cannabis, los países productores tradicionales destacaron la importancia de hallar oportunidades de ingresos alternativos para las comunidades rurales pobres que dependen del cultivo. Presionados por la Convención Única (1961) de la ONU para abolir los usos tradicionales del cannabis en un plazo de 25 años, países como Líbano y Marruecos lanzaron proyectos de sustitución que generaron un debate mundial sobre el “Desarrollo Alternativo” que se mantiene en la actualidad. Pero a diferencia de los proyectos de DA en curso para el cultivo ilícito de coca y adormidera, en ningún lado se les ha ofrecido a los pequeños agricultores de cannabis una asistencia real al desarrollo para que puedan salir del mercado ilegal. Mientras tanto, la demanda de cannabis en América del Norte y Europa siguió creciendo y el cultivo se extendió a todos los rincones del planeta. En algunas regiones, el mercado ilícito logró funcionar gracias a una tolerancia en los hechos, pero en otras la represión, el encarcelamiento masivo y la erradicación forzada eran la norma.

Es convincente el argumento moral en defensa de un nuevo modelo de desarrollo de cannabis que priorice a los agricultores, dadas estas injusticias históricas. Como explica el autodenominado “anciano del cannabis”, un activista desde hace más de 50 años:

Históricamente, los cultivadores han tenido que enfrentarse a lo peor; los cultivadores están encarcelados; los cultivos de los cultivadores son erradicados por las fuerzas de seguridad y fuerzas de seguridad extraoficiales; los cultivadores padecen la explotación de los intermediarios; los cultivadores son vulnerables a ser asaltados por piratas. Así que ahora, con la industria del cannabis medicinal, debemos recordar a los cultivadores por el papel que desempeñaron en este acontecimiento. Damos las gracias a los respectivos gobiernos que aprobaron la legislación que legaliza el cannabis o el cannabis medicinal. Pero le damos un doble agradecimiento, una doble alabanza, a quienes han sufrido todos sus días porque, en última instancia, son quienes han sufrido, quienes han estado allí, quienes apenas se mantenían a flote, son esas las personas que han sido las principales responsables de la transformación.¹



La andanada de cambios en las políticas y el rápido crecimiento de espacios de legalidad del mercado de cannabis medicinal en los últimos años ofrecerían nuevas oportunidades para que los agricultores abandonen la ilegalidad. Sin embargo, han sido pocos los pequeños agricultores que lograron aprovechar esas oportunidades. De hecho, la dinámica de la tendencia actual en la regulación del cannabis pone en peligro los medios de vida de millones de pequeños agricultores. La oportunidad para guiar los incipientes mercados lícitos de cannabis hacia un rumbo más inclusivo, mediante la incorporación de principios de justicia social y comercio justo, dejará de existir muy pronto, debido a la captura empresarial en curso y las altas barreras de entrada para las poblaciones marginadas y criminalizadas. Si se vincula el debate sobre la regulación del cannabis con la agenda de desarrollo sostenible existirían posibilidades de cumplir la promesa de “no dejar a nadie atrás”, asumida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto también exige que la comunidad internacional reconsidere el paradigma del DA: el DA en el sentido clásico de sustitución de cultivos y fuentes de ingresos ya no es una perspectiva política viable para el cannabis, si es que alguna vez lo fue.

En su nuevo documento estratégico sobre el DA, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania propone la evaluación de *“la viabilidad y el potencial del cannabis medicinal como cadena de valor lícita para la aplicación de medidas de desarrollo alternativo en países en desarrollo”*.² La estrategia para el “cambio sostenible mediante una política de drogas orientada al desarrollo” reconoce que *“se perfila un cambio en la forma de abordar el cannabis y sus derivados. Cada vez más estados, incluida Alemania, aprueba disposiciones legales relativas a su uso medicinal. Esto podría hacer crecer la demanda de cannabis medicinal cultivado lícitamente y generar oportunidades de desarrollo en regiones en las que hasta ahora el cannabis solo se ha cultivado ilícitamente”*.³

Paradójicamente, la tendencia a la regulación del cannabis en la última década ha sido más pronunciada en aquellas zonas del planeta donde históricamente el cannabis llegó después, a saber, Europa (cannabis medicinal

y experimentos en el uso de adultos) y América (uso médico y por adultos en Uruguay, Canadá, México y Estados Unidos). En África y Asia, los continentes con prácticas culturales, medicinales y ceremoniales centenarias – y en algunos lugares, milenarias – las reformas de las políticas relativas al cannabis apenas comienzan. En una señal positiva de que varios países comienzan a recuperar cautelosamente su extensa historia y sus tradiciones cannábicas, India, Marruecos, Nepal, Sudáfrica y Tailandia votaron a favor de la recomendación de la OMS de eliminar el cannabis de la Lista IV, la más estricta de la Convención Única, junto con otros Estados miembros de la CND, como Colombia, Jamaica, México, países europeos, Canadá y Estados Unidos.⁴ Sin el apoyo de esos países africanos y asiáticos, que con frecuencia tomaron posturas de tolerancia cero en la CND, la recomendación de la OMS no se habría adoptado.

El gobierno y el parlamento de Marruecos se han referido a la reclasificación en el ámbito de la ONU como una justificación adicional para aprobar, en marzo de 2021, un proyecto de ley que permite el cultivo de cannabis con fines medicinales, científicos e industriales. La legislación prevé que las licencias de cultivo se expidan solo a los agricultores marroquíes de la región del Rif, organizados en una cooperativa, que deberán vender su cosecha a una agencia estatal. Las empresas extranjeras solo pueden participar en el procesamiento, extracción y exportación de medicamentos, en colaboración con empresas marroquíes, y se prevé su apoyo a las cooperativas agrarias mediante capacitación y conocimientos técnicos para cumplir con las normas básicas de GACP.

“Promover una forma cooperativa de producción en los Estados miembros de CARICOM sería beneficioso para el desarrollo de la industria”, según Grupo de Trabajo sobre Comercio Justo del Cannabis en el Caribe, *“dadas las barreras que los agricultores tradicionales, en su mayoría con escasa educación, tienen para ingresar al mercado competitivo”*.⁵ El modelo de producción cooperativo, que también se aplica en San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, tiene la ventaja de compartir conocimientos y recursos, generar capacidad de negociación ante las entidades estatales y el sector

privado, y potencialmente de hacer participar las cooperativas en la (co)propiedad de las plantas de procesamiento, con el fin de que las comunidades se apropien directamente del valor agregado.

El abastecimiento de los mercados nacionales y regionales ofrece una base económica importante, así como un campo de experimentación para distintos tipos de productos, sin tener que cumplir de inmediato con las rigurosas normas GMP exigidas para acceder a los mercados farmacéuticos internacionales. Los países que recientemente comenzaron a reglamentar el mercado lícito del cannabis deberían tomar en consideración la restricción del acceso a las empresas

extranjeras, al menos hasta que se consolide la industria nacional (incluidos los pequeños productores), como sucede en Tailandia, por ejemplo. Finalmente, como subraya el grupo de trabajo del Caribe, *“es fundamental que todo intento serio que se haga para alcanzar un modelo inclusivo y de comercio justo para el cannabis en la región elimine categóricamente todas las sanciones y antecedentes penales de aquellos involucrados y que se comprometen a ser productores lícitos del cannabis”*.⁶

Para aplicar el marco adecuado es esencial elaborar una hoja de ruta que establezca enfoques de propiedad nacional o regional para el cannabis y el desarrollo, con base en procesos inclusivos y consultivos con



Cultivo de cannabis en el Alto Rif, Marruecos, Abdellatif Adebide, agosto de 2020

los agricultores, profesionales de la salud, organizaciones de pacientes, expertos jurídicos, científicos y otros grupos. Si no existen las estructuras formales, los gobiernos deberán fomentar mecanismos de diálogo y participar en procesos de construcción de confianza con los agricultores de cannabis y otras comunidades (antes criminalizadas). Poner de referencia las buenas prácticas y las lecciones aprendidas con las experiencias de políticas públicas para reducir las barreras de entrada de los pequeños agricultores, por ejemplo, y al mismo tiempo elevarlas para otros, como las grandes empresas, pueden ayudar a orientar los mercados de cannabis en un rumbo más sostenible y equitativo, al atraer inversores responsables e identificar compradores y mercados adecuados, con base en los principios de empoderamiento de la comunidad, protección del patrimonio natural y comercio (más) justo.

En el ámbito de la ONU, la OMS y, especialmente, la JIFE han promovido para el mercado de cannabis medicinal un modelo farmacéutico occidental con fiscalización estricta, dándoles preferencia a los preparados fabricados con cannabinoides aislados frente a las medicinas a base de cannabis herbario y extractos de plantas enteras. Así se corre el riesgo de crear un monopolio para las empresas farmacéuticas y los cultivos bajo techo (con seguridad extrema y estandarizados) de la materia prima vegetal, junto con el discurso de que los pequeños agricultores no son capaces de cumplir con las rigurosas normas de calidad que exige el mercado médico. Este modelo ofrece medicamentos caros y en gran parte inaccesibles para la gran mayoría de las personas del “Sur Global”, y prácticamente hace imposible que los pequeños agricultores puedan conquistar un espacio para abastecer los mercados de cannabis medicinal nacionales e internacional. El cultivo al interior también genera una elevada huella de carbono, una razón más para considerar el cambio de la dinámica actual del mercado. También contrasta con la importancia que la OMS le ha dado últimamente a las medicinas tradicionales y herbarias derivadas de otras plantas, y a la elaboración de normas especiales de GACP para las medicinas a base de plantas, muchas de las cuales son cultivadas al aire libre por pequeños

agricultores en los países productores tradicionales, lo que desmiente el discurso de que los pequeños agricultores no son capaces de cumplir las normas básicas de calidad en el caso del cannabis.

La preferencia por este modelo farmacéutico occidental es, en gran parte, un legado de las décadas de prohibicionismo del cannabis, ya que prioriza la reducción de los riesgos de “fuga” al mercado ilícito antes que facilitar el acceso a los medicamentos derivados del cannabis a toda persona que pueda beneficiarse con ellos. Para el bien de los pacientes y los pequeños agricultores, urge cuestionar el discurso dominante sobre el cannabis medicinal que promueven la OMS y la JIFE y que ejerció una gran influencia en estas políticas relativas al cannabis en todo el mundo. El mercado europeo, en particular, ofrece las mejores perspectivas actualmente debido a la elevada demanda (que crece con rapidez), la escasez de oferta y los precios altos, pero permanece cerrado a la importación de cannabis medicinal producido por pequeños agricultores del Sur Global.

Por lo tanto, el desarrollo de un mercado sostenible para el cannabis lícito supone tener que abordar las tensiones históricas entre la fiscalización de drogas y el desarrollo. Eso implica un pensamiento caracterizado por encontrar los elementos comunes y que no sea compartimentado para permitir estrategias en las que la salud pública, la justicia social, los derechos humanos, el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y, también, la cuestión de la seguridad, estén incorporadas.⁷ Esto determinará si la industria del cannabis lícito será en última instancia un mercado de nicho, que beneficiará solo a un pequeño grupo de actores, o si formará parte de un proceso de desarrollo más amplio, especialmente para los países productores tradicionales que han padecido la peor parte de la represión. Exigirá un análisis más profundo del alcance y el tamaño del (potencial) mercado de cannabis lícito y cierto nivel de ambición, así como de sinceridad, sobre lo que se puede lograr.

Notas

1. Tradiciones y economía de subsistencia del cannabis

1. Warf, B. (2014) High points: An historical geography of cannabis, *Geographical Review* 104(4): 414–438. <https://doi.org/10.1111/j.1931-0846.2014.12038.x>
2. Clarke, R. y Merlin, M. (2013) Cannabis: Evolution and Ethnobotany; Chapter I: Introduction to the Multipurpose Plant Cannabis. Berkeley, CA: University of California Press, eISBN 9780520954571.
3. El cannabis sativa (cáñamo) de tipo fibra tiene un bajo contenido del principal compuesto psicoactivo de la planta, delta-9-tetrahidrocannabinol (THC), y altos niveles de cannabidiol (CBD) y otros compuestos no psicoactivos.
4. Hasta mediados de los años 50, los funcionarios de fiscalización de drogas se referían al cannabis como el cáñamo indio. La Convención del Opio (1925) menciona “cáñamo indio”, mientras que la Convención Única de la ONU (1961) emplea “cannabis” para describir la sustancia.
5. Duvall, C.S. (2017) Cannabis and tobacco in precolonial and colonial Africa. En: *Oxford Research Encyclopaedia of African History*. Oxford: Oxford University Press. <https://oxfordre.com/africanhistory/view/10.1093/acrefore/9780190277734.001.0001/acrefore-9780190277734-e-44>
6. Russo, E.B. (2007) History of cannabis and its preparations in saga, science, and sobriquet. *Chemistry & Biodiversity*, 4(8):1614–48. https://www.advancedholistichealth.org/PDF_Files/russo_2007_history_chem_biodiversity.pdf
7. Con autorización del autor del 11 de marzo de 2021.
8. Warf (2014).
9. Seddon, T. y Floodgate, W. (2020) *Regulating Cannabis: A Global Review and Future Directions*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 3–4.
10. Mills, J.H. (2003) Cannabis Britannica: Empire, Trade and Prohibition 1800–1928. Oxford: Oxford University Press, p. 218.
11. Kendell, R. (2003) Cannabis condemned: the proscription of Indian Hemp, *Addiction*, 98(2): 143–151.
12. Mills (2003), pp. 93–99.
13. Warf (2014).
14. Bewley-Taylor, D., Blickman T., y Jelsma M. (2014). Auge y caída de la prohibición del cannabis. *Amsterdam: Transnational Institute*. <https://www.tni.org/files/download/auge-y-caida-web.pdf>
15. Duvall (2017).
16. De Pinho, A. (1975) Social and medical aspects of the use of cannabis in Brazil. En V. Rubin (Ed.), *Cannabis and Culture* (pp. 293–302). La Haya y París: Mouton Publishers. <https://web.archive.org/web/20111018105504/http://www.drugtext.org/pdf/Cannabis-and-Culture/social-and-medical-aspects-of-the-use-of-cannabis-in-brazil.pdf>
17. Livingstone, D. (1857). *Missionary Travels and Researches in South Africa*. Londres: John Murray. <http://www.gutenberg.org/files/1039/1039-h/1039-h.htm>
18. Monteiro, J.J. (1875) *Angola and the River Congo*. Londres: Macmillan. <https://archive.org/stream/angolarivercongo02mont>
19. Du Toit, B.M. (1975) Dagga: The history and ethnographic setting of cannabis sativa in southern Africa. En V. Rubin (Ed.), *Cannabis and Culture* (pp. 81–86). La Haya: Mouton de Gruyter. <https://www.drugtext.org/pdf/Cannabis-and-Culture/dagga-the-history-and-ethnographic-setting-of-cannabis-sativa-in-southern-africa.pdf>
20. Historical dispersal of cannabis in Africa, en https://www.researchgate.net/publication/334452886_A_brief_agricultural_history_of_cannabis_in_Africa_from_prehistory_to_canna-colony (CC BY-NC-ND)
21. 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. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.517.7026&rep=rep1&type=pdf>
22. Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma (2014).
23. Bellakhdar, J. (2013) L’histoire du chanvre au Maroc, *Hespéris-Tamuda*, XLVIII: 107–141. <http://www.hesperis-tamuda.com/3/data/2013/6.pdf>
24. Afsahi, K. (2009) Les producteurs de cannabis dans le Rif – Maroc: étude d’une activité économique à risque. Thèse en économie, Université de Lille 1– Sciences et Technologies.
25. Afsahi, K. (2017) La construction socio-économique du cannabis au Maroc: Le kif comme produit traditionnel, produit manufacturé et produit de contrebande, *Tempo Social* 29(2). https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702017000200099#B1
26. Ibid.
27. Duvall, C.S. (2019) A brief agricultural history of cannabis in Africa, from prehistory to canna-colony, *Echogéo*. <http://journals.openedition.org/echogeo/17599>
28. Duvall (2017).
29. Duvall (2019).
30. Grinspoon, L. y Bakalar, J. (1995) Marihuana as medicine – a plea for reconsideration, *Journal of American Medical Association*, JAMA, 273(23): 1875–1876. <https://doi.org/10.1001/jama.1995.03520470083037> También en https://www.researchgate.net/publication/15421701_Marihuana_as_medicine_A_plea_for_reconsideration
31. Russell Reynolds, J. (1890) On the therapeutical uses and toxic effects of cannabis indica, *The Lancet*, 135(3473): 637–638. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(02\)18723-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(02)18723-X)
32. Grinspoon y Bakala (1995).
33. E/CN.7/SR.270, Comisión de Estupefacientes, Resumen de la 10ª sesión de la 270ª reunión, 22 de abril de 1955, pp. 3–5.
34. Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2012) Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention

on Narcotic Drugs, *International Journal of Drug Policy*, 23(1):73–81. https://www.tni.org/files/publication-downloads/regime_change.pdf

35. Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma (2014).
36. Lande, A. (1973) The International Drug Control System, en *Drug Use in America: The legal system and drug control*, Volume 3, *Drug Use in America: Problem in Perspective*, Appendix: The Technical Papers of the Second Report of the National Commission on Marihuana and Drug Abuse, Washington DC: U.S. Government Printing Office, p. 114.
37. Boister, N. (2001) *Penal Aspects of the UN Drug Conventions*. La Haya, Londres y Boston: Kluwer Law International, p. 45.
38. UNODCCP (1999) *Global Illicit Drug Trends*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y el Delito (UNODCCP), p. 52. https://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf
39. Mapa tomado de Bewley-Taylor, D., Jelsma, M. y Kay, S. (2020) 'Cannabis regulation and development: fair(er) trade options for emerging legal markets', *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 12. <http://journals.openedition.org/poldev/3758>; DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.3758>
40. Asamblea General de las Naciones Unidas (2004) *Fiscalización del cultivo y el tráfico de cannabis*, Resolución 59/160 del 20 de diciembre, 2004. <https://undocs.org/en/A/RES/59/160>
41. Leggett, T. (2006) "Examen de la situación mundial del cannabis", *Boletín de estupefacientes*, LVIII (1 y 2): 1–155, p. 36. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2006/Bulletin_on_Narcotics_2006_S.pdf
42. *Ibid.*, p. 35.
43. UNODC (2009) *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*, Capítulo 1.5, *Mercado de cannabis*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), p. 171. https://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol1.www.pdf
44. Ver: UNODC and illicit crop monitoring (página web), <https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>
45. UNODC (2007) *Cannabis in Africa – An Overview*, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)p. 7. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Can_Afr_EN_09_11_07.pdf
46. UNODC (2007) *Enquête sur le cannabis au Maroc 2005*, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), p. 4. https://www.unodc.org/pdf/research/Morocco_survey_2005.pdf
47. Blickman, T. (2017) 'Marruecos y el cannabis: Reducción, contención o aceptación'. Informe sobre Políticas de Drogas No. 49, *Amsterdam: Transnational Institute*, p. 2. https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_49_sp_web.pdf
48. UNODC (2013) *Afghanistan – Survey of Commercial Cannabis Cultivation and Production 2012*, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), p. 5. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan_survey_2012.pdf

www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/_Afghanistan_Cannabis_Survey_Report_2012.pdf

49. Urazova, D. (2014) 'Cannabis valley in Kazakhstan to be destroyed with herbicides', *Tengrinews*, 9 de octubre. <https://en.tengrinews.kz/environment/Cannabis-valley-in-Kazakhstan-to-be-destroyed-with-256462/>

2. El cannabis y el Desarrollo Alternativo

1. UNDCP (1993) *Alternative Development as an Instrument of Drug Abuse Control*, Technical Information Paper No. 5, Viena: Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_DrugControlInstrument.pdf
2. Bruun, K. Pan, L. y Rexed, I. (1975) *The Gentlemen's Club*. *International Control of Drugs and Alcohol*. Chicago y Londres: University of Chicago Press. Chapter 14: *Crop Substitution: Aid for Less Trade*. <https://abuse-drug.com/lib/The-Gentlemen-s-Club/14-crop-substitution-aid-for-less-trade.html>
3. E/CN.7/183. Comisión de Estupefacientes, Report to the Economic and Social Council on the Ninth Session of the Commission, held in Geneva from 19 April to 14 May 1954, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 18º Período de Sesiones, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 170. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1480/64/pdf/NL148064.pdf?OpenElement>
4. Perez-Guerrero, M. (1950) 'The expanded program of technical assistance', *Unasylva International Journal of Forestry and Forest Industries*, 4(4). <http://www.fao.org/docrep/x5357e/x5357e03.htm>
5. Manzer, R.A. (1964) 'The United Nations Special Fund', *International Organization*, 18(4): 766–789. <https://doi.org/10.1017/S0020818300025315>
6. E/CN.7/315. Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 11.º Período de Sesiones, (23 de abril – 18 de mayo de 1956), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 22º Período de Sesiones, Suplemento No. 10, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 344–357. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/913/34/pdf/GL991334.pdf?OpenElement>
7. E/CN.7/333, Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 12.º Período de Sesiones, (29 de abril – 31 de mayo de 1957), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 24º Período de Sesiones, Suplemento No. 10 Nueva York: Naciones Unidas, p. 47, párr. 426. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/913/36/pdf/GL991336.pdf?OpenElement>
8. E/CN.7/354, Comisión de Estupefacientes, Report to the Economic and Social Council on the thirteenth session (28 April – 30 May 1958), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 26º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, Suplemento No. 9, p. 28, párr. 248. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/917/81/pdf/NL191781.pdf?OpenElement>

9. E/CN.7/376. Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 14.º Período de Sesiones, (27 de abril - 15 de mayo de 1957), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales: 28º Período de Sesiones, Suplemento No. 9. Ginebra: Naciones Unidas, párr. 290. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/GL9/913/39/pdf/GL991339.pdf?OpenElement>
10. E/CN.7/376, párr. 313.
11. E/CN.7/354, párr. 447.
12. The New York Times (1960) 'Hashish farmers idle in Morocco; 15,000 in north out of work as Rabat imposes ban in drive on mental illness', 1 de mayo.
13. E/CN.7/395, Comisión de Estupefacientes, Report of the Fifteenth Session (25 April - 13 May 1961), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 30º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, párr. 103. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL3/042/75/pdf/NL304275.pdf?OpenElement>
14. The New York Times (1960). Hashish farmers idle in Morocco; 15,000 in north out of work as Rabat imposes ban in drive on mental illness, 1 de mayo.
15. E/CN.7/411, Comisión de Estupefacientes, Report of the sixteenth Session (24 April - 10 May 1961), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 32º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, p. 31, párr. 226. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/492/96/pdf/NL149296.pdf?OpenElement>
16. Blickman (2017).
17. E/CN.7/455, Comisión de Estupefacientes, Report of the Eighteenth Session (29 April - 17 May 1963), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 36º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, párr 139. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/480/96/pdf/NL148096.pdf?OpenElement>
18. E/CN.7/455, párr. 282.
19. Bruun, Pan y Rexed (1975).
20. E/CN.7/488, Comisión de Estupefacientes, Report of the twentieth Session (29 November - 21 December 1965), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 40º Período de Sesiones, Ginebra: Naciones Unidas, párr. 237. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N66/122/49/pdf/N6612249.pdf?OpenElement>
21. Ibid., párr. 237.
22. Darwich, S. (2004) 'Enjeux de reconversion rurale dans la Béqaa (Liban): Politiques publiques et cultures illicites', en: Picouet, M., Sghaier, M. y Genin D., et al. (Eds.) *Environnement et sociétés rurales en mutation*. Marseille: Latitudes 23, IRD Éditions, pp. 330-31. https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-07/010036938.pdf
23. E/CN.7/555, Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 25º Período de Sesiones, (22 de enero - 9 de febrero de 1973), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 54º Período de Sesiones, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 308. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL3/880/18/pdf/NL388018.pdf?OpenElement>
24. Bruun, Pan y Rexed (1975), citando a E/CN.7/508/Add.2, 1967:24.
25. Chouvy, P.A. (2008) 'Production de cannabis et de haschich au Maroc: contexte et enjeux', *L'Espace Politique*, 4 (2008-1) <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.59>; Afsahi, K. y Darwich, S. (2016) Hashish in Morocco and Lebanon: A comparative study, *International Journal of Drug Policy*, 31(Mayo): 190-198 <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.02.024>; Blickman (2017).
26. Bruun, Pan y Rexed (1975), citando a E/CN.7/508/Add.2, 1967:19.
27. Alami, A. (2010) Morocco: Marijuana economy goes up in smoke, *Global Post*, 29 de julio. <http://www.pri.org/stories/2010-07-29/morocco-marijuana-economy-goes-smoke>
28. Jaidani, C. y Elkadiri, A. (2015) 'Enquête Cannabis : Reconversion - facteurs pénalisants', *Finance News*, 15 de mayo. <https://fnh.ma/article/economie/enquete-cannabis-reconversion-facteurs-penalissants>.
29. E/CN.7/512, Comisión de Estupefacientes, Report of the twenty-second session (8-26 January 1968), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 40º Período de Sesiones, Nueva York: Naciones Unidas, párr. 116. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL1/481/59/pdf/NL148159.pdf?OpenElement>
30. Greenfield, H. (1968) 'A forty-years' chronicle of international narcotics control, The work of the Permanent Central Narcotics Board 1928-1968 and of the Drug Supervisory Body 1933-1968', Sir Harry Greenfield, Presidente, Comité Central Permanente de Estupefacientes (1953-1968), *Boletín sobre Estupefacientes*, 1968(2): 1-4. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1968-01-01_2_page002.html
31. E/RES/1968/1291(XLIV), The abuse of cannabis and the continuing need for strict control, Consejo Económico y Social, 1520ª Sesión Plenaria, 23 de mayo, 1968. https://www.unodc.org/unodc/en/Resolutions/resolution_1968-05-23_3.html
32. Greenfield (1968).
33. Brombacher, D. y David, S. (2020) 'From Alternative Development to Development-Oriented Drug Policies', in: *Drug Policies and Development, International Development Policy*, No 12. Ginebra: The Graduate Institute, p. 66. <https://doi.org/10.4000/poldev.3711>
34. E/INCB/2001/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2001, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas 2002, p. 36, párr. 226. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2001/AR_01_Spanish.pdf
35. Bewley-Taylor, D. (2012) *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 200-206.
36. Comisión de Estupefacientes (2002), Control of cannabis in Africa, *CND resolución 45/8*, 15 March. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2002/CND_Res-45-8.pdf
37. A/RES/59/160, Fiscalización del cultivo y el

tráfico de cannabis, Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2004, Asamblea General, 59º Periodo de sesiones, 8 de febrero, 2005. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/485/89/pdf/N0448589.pdf?OpenElement>

38. Ibid.

39. UNODC y Reino de Marruecos (2003) Enquête sur le cannabis au Maroc 2003, Viena: UNODC, p. 3. https://www.unodc.org/pdf/publications/morocco_cannabis_survey_2003_fr.pdf

40. Ibid.

41. UNODC y Reino de Marruecos (2005), Enquête sur le cannabis au Maroc 2004, Prefacio de Antonio Maria Costa, Director Ejecutivo, UNODC. Viena: UNODC, p. 3. https://www.unodc.org/pdf/research/Morocco_survey_2004.pdf

42. Ibid., Prefacio de Driss Benhima, Director General, Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume, Maroc, p. 2.

43. Consejo de la Unión Europea, Proyecto de Resolución del Consejo sobre el cannabis, Secretaría General, 11267/04, Bruselas, 7 de julio de 2004, párr. 13. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011267%202004%20INIT/ES/pdf> Adoptado por el Consejo el 26 de julio de 2004.

44. E/INCB/2005/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2005, Capítulo I, Desarrollo alternativo y medios de vida legítimos, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2006, pp. 1-11, párr. 30 y 33. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2005/AR_2005_Spanish.pdf

45. E/CN.7/2006/10, Proyecto de resolución II. Empleo de los programas de desarrollo alternativo para reducir el cultivo de plantas de cannabis. Económico y Social, 49º Período de Sesiones (8 de diciembre, 2005 y 13-17 de marzo, 2006), Comisión de Estupefacientes, 2006, pp. 7-9. <https://undocs.org/es/E/CN.7/2006/10> Posteriormente adoptada como resolución de ECOSOC 2006/31. <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2006/resolution%202006-31.pdf>

46. Ibid.

47. Leggett (2006).

48. Ibid., p. 35.

49. E/CN.7/2008/9, Empleo de los programas de desarrollo alternativo para reducir el cultivo de plantas de cannabis, Informe del Director Ejecutivo, Comisión de Estupefacientes, 24 de diciembre de 2007, párr. 21. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V07/894/04/pdf/V0789404.pdf?OpenElement>

50. E/INCB/2008/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2008, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2009, pp. 7-8, párr. 34. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2008/AR_2008_Spanish.pdf AR2008/AR2008_Chapter_I.pdf

51. Hoebink, P. (2005) The Coherence of EU

Policies: Perspectives from the North and the South. Estudio solicitado, Ref: RO2CS007, Bruselas: European Union's Poverty Reduction Effectiveness Programme, pp. 55-56. https://www.researchgate.net/profile/Paul-Hoebink/publication/254871476_The_Coherence_of_EU_Policies_Perspectives_from_the_North_and_the_South/links/54c2544a0cf219bbe4e6834d/The-Coherence-of-EU-Policies-Perspectives-from-the-North-and-the-South.pdf

52. E/CN.7/2008/9, párr. 43 y 51.

53. E/INCB/2005/1, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2005, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2006, p. 2, párr. 11. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2005/AR_2005_Spanish.pdf

54. Ibid., nota al pie 7.

55. E/CN.7/2008/9, párr. 26 y 29.

56. UNODC (2019) Global Overview of Alternative Development Projects (2013-2017), Research Brief. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Research_brief_Overview_of_AD.pdf

3. Asia

1. Transnational Institute (2018) The 9th Asian Informal Drug Policy Dialogue. Amsterdam: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/9th_idpd_chiangrai_report_full_final.pdf

2. Mae Fah Luang Foundation, Doi Tung Development Project. <http://www.maefahluang.org/?p=16>

3. Ibid.

4. Mansfield, D. (1999) 'Alternative development: the modern thrust of supply-side policy', Occasional Papers, Boletín de Estupefacientes, VI(1y2), p. 6. https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_BulletinNarcotics.pdf

5. Jelsma, M. (2018) Vasos comunicantes... Derechos humanos, cultivo ilícito y desarrollo alternativo. Amsterdam: Transnational Institute, p. 23. https://www.tni.org/files/publication-downloads/vasos_comunicantes_web.pdf

6. Puslitdatin, O. (2019) '1,74 Juta Penyalah guna Ganja Menduduki Ranking Pertama Dilaporkan UNODC Pada Acara Pengisian ARQ Part III Tahun 2019', Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia. <https://puslitdatin.bnn.go.id/174-juta-penyalah-guna-ganja-menduduki-ranking-pertama-dilaporkan-ke-unodc-pada-acara-pengisian-arq-part-iii-tahun-2019/>; Puslitdatin, O. (2019) '4,26 Ton Barang Bukti Ganja Sitaan Polri dan BNN Dilaporkan ke UNODC Pada Acara Pengisian ARQ Part IV Tahun 2019', Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia. <https://puslitdatin.bnn.go.id/426-ton-barang-bukti-ganja-sitaan-polri-dan-bnn-dilaporkan-ke-unodc-pada-acara-pengisian-arq-part-iv-tahun-2019/>

7. Kingsbury, D. y McCulloch, L. (2006) Military

Business in Aceh, en A. Reid (Ed.), Verandah of Violence: The Background to the Aceh Conflict. Singapur: NUS Press, pp. 212–217.

8. Putri, D. y Blickman, T. (2016) Cannabis in Indonesia: Patterns of consumption, production, and policies. Ámsterdam: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_44_13012016_map_web.pdf
9. Schulze, K E. (2004) The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a separatist organization, Policy Studies, No. 2, Washington, DC: East-West Center, p. 27.
10. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia (n.d.) Alternative development programme for cannabis growers in the province of Aceh, Republic of Indonesia; Putri y Blickman (2016), p. 18.
11. Ibid., p. 3.
12. Badan Narkotika Nasional (2019) Press Release Akhir Tahun. Kepala BNN: 'Jadikan Narkoba Musuh Kita Bersama!', Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, pp. 9–10. <https://bnn.go.id/konten/unggah/2019/12/DRAFT-LAMPIRAN-PRESS-RELEASE-AKHIR-TAHUN-2019-1-.pdf>
13. Abik, H. (2019) Merekam Pengakuan Petani yang Meninggalkan Budidaya Ganja di Aceh, Vice, 16 de febrero. https://www.vice.com/id_id/article/a3b7pp/merekam-pengakuan-petani-yang-meninggalkan-budidaya-ganja-di-aceh
14. Setyadi, A. (2017) Mantan Petani Ganja: Penanam Ganja Tidak akan Pernah Kaya, detikNews, 25 de octubre. <https://news.detik.com/berita/d-3698945/mantan-petani-ganja-penanam-ganja-tidak-akan-pernah-kaya>
15. Abik, H. (2019).
16. Aguilar, S., Gutierrez, V., Sanchez, L. y Nougier, M. (2018) Políticas y prácticas sobre cannabis medicinal en el mundo. Informe, Londres/ México DF: International Drug Policy Consortium y México Unido Contra la Delincuencia. http://fileserv.idpc.net/library/Medicinal%20cannabis%20briefing_SPA_FINAL.pdf
17. Elevated Estate (2019) Cannabis Report Introducing Thailand: Cannabis industry report on the local, regional, and international market and industry trends. Elevated Estate. <https://elevatedestate.asia/elevated-estate-cannabis-report-2019-introducing-thailand/>
18. Efe-Epa (2018) Thai activists protest against patenting medicinal cannabis, Agencia EFE, 20 de noviembre. <https://www.efe.com/efe/english/life/thai-activists-protest-against-patenting-medicinal-cannabis/50000263-3818652>
19. The Bangkok Post (2019) Push for farmers to grow cannabis, 30 de noviembre <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1805164/push-for-farmers-to-grow-cannabis>
20. Reuters (2019) Thais allowed six cannabis plants per household under draft law. 13 de septiembre <https://www.reuters.com/article/us-thailand-cannabis/thais-allowed-six-cannabis-plants-per-household-under-draft-law-idUSKCN1VY0XL>
21. The Bangkok Post (2020) Narcotics bill to be vetted soon: Anutin. 1 de septiembre. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1977631/>

[narcotics-bill-to-be-vetted-soon-anutin](#)

22. Joshi, S. (2020) India's first medical cannabis clinic is finally here. Vice, 31 de enero. https://www.vice.com/en_in/article/qjdv9p/indias-first-medical-cannabis-marijuana-clinic-is-finally-here; Kumari, B. (2020) India's first cannabis clinic in Koramangala has benefited several Bengalureans, Bangalore Mirror, 9 de febrero. <https://bangaloremirror.indiatimes.com/bangalore/cover-story/dr-cannabis-will-see-you-now/articleshow/74035813.cms>
23. Dickinson, H. (2020) Cannabis in India: is the country on the precipice of a new era of treatment?', Lexology, 28 de enero. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=dee49589-fa13-4685-932c-2ab245426cd4>
24. Singh, A. (2019) Delhi HC issues notice in plea challenging prohibition and criminalization of Cannabis use in India, Bar and Bench, 6 de noviembre. <https://www.barandbench.com/news/delhi-hc-issues-notice-in-plea-challenging-prohibition-and-criminalization-of-cannabis-use-in-india>; Sachin, A. (2019) GLM did it. Delhi High Court accepted petition on Cannabis. YouTube, 6 de noviembre. <https://youtu.be/KUauhIFhgNg>
25. Budhathoki, A. (2020) Nepali lawmakers push marijuana legalization, Nikkei Asian Review, 24 de marzo. <https://asia.nikkei.com/Politics/Nepali-lawmakers-push-marijuana-legalization2>
26. Nurbaiti, A. (2020) Up in smoke: Ministry to revoke marijuana's designation as "medicinal plant", The Jakarta Post, 29 de agosto. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/08/29/up-in-smoke-ministry-to-revoke-marijuanas-designation-as-medicinal-plant.html>
27. Putri, D. (2019) Cannabis, for starters, Inside Indonesia, 137: Jul-Sep. <https://www.insideindonesia.org/cannabis-for-starters>
28. The Jakarta Post (2020) Be flexible: Islamic party lawmaker wants Indonesia to export cannabis, 31 de enero. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/01/31/be-flexible-pks-lawmaker-suggests-indonesia-export-marijuana.html>
29. LGN_id. (2020) LGN Silaturahmi di Nanggroe Aceh Darussalam, Instagram, 8 de agosto. <https://www.instagram.com/p/CD0BNrRAV3L/>

4. América Latina y el Caribe

1. Hanson, V.J. (2020), 'Cannabis policy reform. Jamaica's experience' en: Decore, T., Lenton, S. y Wilkens, C. (eds.), Legalizing Cannabis. Experiences, Lessons and Scenarios. Routledge Studies in Crime and Society. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429427794>
2. CARICOM Regional Commission on Marijuana (2018) Waiting to Exhale-Safeguarding Our future through responsible socio-legal policy On Marijuana, Informe de la Comisión Regional sobre Marihuana de CARICOM. 2018. Georgetown: Comunidad del Caribe (CARICOM) Secretaría. <https://caricom.org/wp-content/uploads/MARIJUANA-REPORT-FINAL-3-AUG-18-doc.pdf>
3. Ministry of Justice (n.d.) Fact Sheet prepared by the Ministry of Justice on the Dangerous

- Drugs (Amendment) Act 2015. https://moj.gov.jm/sites/default/files/Dangerous%20Drugs%20Amendment%20Act%202015%20Fact%20Sheet_0.pdf
4. Grant, R. (2020) 'CLA Aims to Issue Its 100th License by the End of 2020/21 Fiscal Year', Jamaica Information Service, 30 de agosto. <https://jis.gov.jm/cla-aims-to-issue-its-100th-license-by-the-end-of-2020-21-fiscal-year/>
 5. Entrevista a Vicki Hanson por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
 6. Sterling, N. (2019) 'Ganja Cultivation Project for Small Farmers to Begin by March – PM', Jamaica Information Service, 8 de enero. <https://jis.gov.jm/ganja-cultivation-project-for-small-farmers-to-begin-by-march-pm>
 7. Cannabis Licensing Authority (CLA) (2017) Alternative Development (AD) Project. Including the Small Traditional Ganja Farmers in the Regulated Space. Kingston: CLA. http://cla.org.jm/sites/default/files/documents/The%20Alternative%20development%20Programme_as%20at%20December%202017.pdf
 8. Ferguson, A. (2019) 'Accompong ready to plant 10 acres of ganja – Minister says small farmers won't be left behind', The Gleaner, 29 de abril. <https://web.archive.org/web/20190429093743/> <https://www2.jamaica-gleaner.com/article/news/20190429/accompong-ready-plant-10-acres-ganja-minister-says-small-farmers-wont-be-left>
 9. licensing in Jamaica: Learning lessons and setting standards, Interdisciplinary Centre of Cannabis Research, Swansea/Kingston: Global Drug Policy Observatory (GDPO) / Department of Government, University of the West Indies (Mona). <https://idpc.net/publications/2020/04/ganja-licensing-in-jamaica-learning-lessons-and-setting-standards>
 10. Fair Trade Cannabis Working Group (2020) The Emerging Cannabis Industry in the Caribbean and a Place for Small-Scale Traditional Farmers. Position paper, p. 8. https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_emerging_cannabis_industry_in_the_caribbean_and_a_place_for_small-scale_traditional_farmers_position_paper.pdf
 11. Ibid.
 12. Machel, A.E., Haughton, A.Y. y K'nife, K. (2018) 'Policy analysis and implications of establishing the Caribbean Cannabis Economy (CCE): lessons from Jamaica', Drugs and Alcohol Today, 18(2). <https://doi.org/10.1108/DAT-09-2017-0052>
 13. Entre ellos, los planteos de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) relativos al proyecto de DA de Jamaica, a saber: "cómo el proyecto de desarrollo alternativo 'que autoriza a los pequeños agricultores de cannabis' permitiría a su Gobierno [Jamaica] asegurar que los agricultores estuvieran sujetos al mismo nivel de fiscalización que se aplica al cultivo autorizado de cannabis para evitar el desvío, como se indica en Klein, A. y Hanson, V.J. (2020).
 14. Entrevista a Annette Henry, exdirectora de licencias en la Cannabis Licensing Authority, Jamaica, por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
 15. Medicinal Cannabis Authority (2019) 'Traditional cannabis cultivators benefit from MCA training'. 3 de diciembre. <https://mca.vc/traditional-cannabis-cultivators-benefit-from-mca-training/>
 16. Entrevista a Junior Cottle, alias Spirit, por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
 17. Entrevista a Samantha Phillips por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
 18. Comisión Regional sobre la Marihuana, CARICOM (2018) Prefacio.
 19. Ibid.
 20. Entrevista a Rose-Marie Antoine por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
 21. Entrevista a policy officials por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
 22. Fair Trade Cannabis Working Group (2020).
 23. Entrevista a Junior Cottle Junior, alias Spirit, por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
 24. Corda, A., Cortés, E. y Piñol Arriaga, D. (2019) Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), Documentos Dejusticia 54, Bogotá: Dejusticia, p. 95. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/02/Cannabis-en-Latinoam%C3%A9rica-La-Ola-Verde.pdf>
 25. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay son los países que reglamentaron de alguna manera el cannabis medicinal en su legislación. Algunos solo permiten la importación de medicamentos (Argentina, Brasil y México), y otros despenalizaron el autocultivo (Chile) y, en el caso de Colombia, Perú y Uruguay, adoptaron un sistema de licencias.
 26. Jelsma, M., Kay, S. y Bewley-Taylor, D. (2019) 'Fair(er) trade options for the cannabis market'. Cannabis Innovate, p. 5. <https://www.tni.org/en/publication/fairer-trade-cannabis>
 27. Correa, P., Ruiz, A., y Youngers, C. (2019) 'Cultivo de cannabis en América Latina: su erradicación y efectos'. Bogotá: Colectivo de Estudio Drogas y Derecho (CEDD), p. 2. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartilla_CEED_Cannabis.pdf
 28. Martínez Rivera, N. (2019) 'Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia: Una mirada a los pequeños y medianos cultivadores', Informe sobre Políticas de Drogas No. 52, Ámsterdam: Transnational Institute, p. 12. https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf
 29. Ramírez, J.M. (2019). La industria del cannabis medicinal en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, p. 30. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repordiciembre_2019_Ramirez.pdf
 30. Ramírez, J.M. (2019). La industria del cannabis medicinal en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, p. 30. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repordiciembre_2019_Ramirez.pdf

31. Garzón, J.C. (2016) 'Regulación de la marihuana medicinal: sinsabores, dudas y oportunidades'. Razón Pública, 8 de agosto. <https://razonpublica.com/regulacion-de-la-marihuana-medicinal-sinsabores-dudas-y-oportunidades/>
32. Martínez Rivera (2019), p. 18.
33. Jelsma, Kay y Bewley-Taylor (2019), p. 11.
34. Manrique Zuluaga, V. (2020) 'El cannabis medicinal: ¿una forma de estabilización o sustitución para los municipios en Colombia? Bogotá: Observatorio Iberoamericano de Drogas y Cultivos Ilícitos, p. 6.
35. Ramírez (2019), p. 53.
36. Majbub Avendaño, S. (2017) 'Implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz', ideas verdes 4 p.11. https://co.boell.org/sites/default/files/20180214_ideasverdes_no4_completo_web.pdf
37. Reuters (2018) 'Mexico Supreme Court says ban on recreational marijuana unconstitutional', 1 de noviembre. <https://www.reuters.com/article/us-mexico-drugs-idUSKCN1N638D>
38. Ortega, A. y León, M. (2020) 'El debate de marihuana avanza en el Senado, aprueban dictamen', Expansión Política, 4 de marzo. <https://politica.expansion.mx/congreso/2020/03/04/senado-regular-uso-ludico-de-marihuana>
39. Regulación por la paz (n.d.), Dictamen de Cannabis para Uso Adulto: Observaciones al proyecto de dictamen. <http://regulacionporlapaz.com/propuestas>
40. México Unido contra el Delito (2020) 'MUCD exhorta a las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda a modificar el dictamen para que México tenga una regulación de cannabis pensada por y para los mexicanos', 4 de marzo. <https://www.mucd.org.mx/2020/03/mucd-exhorta-a-las-comisiones/>
41. Senado de la República (2020) 'Comisiones aprueban en lo general dictamen sobre regulación del cannabis', 4 de marzo. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47802-comisiones-aprueban-en-lo-general-dictamen-sobre-regulacion-del-cannabis.html>
42. Ibid.
43. México Unido contra el Delito (2020).
44. 'México, cannabis legal con justicia social' (2020) seminario web organizado por México Unido contra la Delincuencia y el Delito (MUCD), WOLA y Transnational Institute (TNI). 8 de septiembre https://www.facebook.com/watch/live/?v=2649066675343841&ref=watch_permalink
45. Universidad de los Andes (2019) 'La regulación del cannabis en la construcción de paz'. 19 de septiembre <https://uniandes.edu.co/es/noticias/sociologia/la-regulacion-del-cannabis-en-la-construccion-de-paz>
46. Garat, G. (2016) 'Paraguay: la tierra escondida: Examen del mayor productor de cannabis de América del Sur'. Informe sobre políticas de drogas No. 46. Ámsterdam: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) / Transnational Institute (TNI). https://www.tni.org/files/publication-downloads/paraguay_fes_final.pdf
47. COPOLAD (2017) 'Paraguay hosts the 2nd edition of a workshops series on Alternative Development and value chains organized by COPOLAD'. 8 de septiembre. <http://copolad.eu/en/noticia/paraguay-acoge-la-2a-edicion-de-la-serie-de-talleres-sobre-desarrollo-alternativo-y-cadenas-de-valor-organizado-por-copolad>
48. Aporte de Francisco Larrea, de Kamba Rembe, el centro de la producción cannábica en San Pedro, Paraguay.
49. <https://www.nodal.am/2020/02/el-gobierno-paraguayo-otorga-licencias-a-12-empresas-para-la-produccion-de-cannabis-medicinal/>

5. África y Medio Oriente

1. Bellakhdar (2013).
2. Mikuriya, T.H. (1967) 'Kif Cultivation in the Rif Mountains', Economic Botany, 2(3). <https://doi.org/10.1007/BF02860372>
3. Blickman, T. (2017).
4. Afsahi, K. (2015) 'Are Moroccan cannabis growers able to adapt to recent European market trend?' International Journal of Drug Policy, 26:327– 32.
5. Chouvy, P.A. (2005) 'Morocco said to produce nearly half of the world's hashish supply', Jane's Intelligence Review, 17(11): 32–35. <http://geopium.org/276/morocco-said-to-produce-nearly-half-of-the-worlds-hashish-supply>
6. Moore, H.M., Fox, H.R., Harrouni, M.C. y El Alami A. (1998) 'Environmental challenges in the Rif mountains, northern Morocco', Environmental Conservation, 25(4): 354–365.
7. Grovel, R. (1996) 'La préservation des forêts du Rif centro-occidental : un enjeu de développement de la montagne rifaine', Revue de géographie alpine, 84(4): 75–94. http://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1996_num_84_4_388
8. UNODC (2003) MarOc. Enquête sur le cannabis 2003. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 7. http://www.unodc.org/pdf/publications/morocco_cannabis_survey_2003_fr.pdf
9. 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), p. 14. <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/epbxalhc.pdf>
10. UNODC (2003), p. 25.
11. Ibid., p. 21.
12. Mapa publicado en UNODC (2007) Morocco Cannabis Survey 2005, Executive Summary.
13. Para mayor información sobre las discrepancias en las cifras, consulte: Chouvy, P.A. y Afsahi, K. (2014) 'Hashish revival in Morocco', International Journal of Drug Policy, 2(3): 416–423. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.01.001>
14. En junio de 2010, helicópteros fumigaron los campos de cannabis de Bab Berred, consulte: Alami, A. (2011) Morocco: Cannabis fields torched, AFP/GlobalPost, 23 de enero. <https://www.pri.org/stories/2011-01-23/morocco-cannabis-fields->

- torched; Le Braz, E. (2010) 'Raid sur le kif... et sur les paysans', *Courrier International*, 2 de septiembre. <https://www.courrierinternational.com/article/2010/09/02/raid-sur-le-kif-et-sur-les-paysans>. Los informes mencionan el uso de Gramoxone (nombre comercial del herbicida paraquat). En la UE, el paraquat está prohibido desde 2007. Ver: El Tribunal de Primera Instancia anula la Directiva que autoriza el paraquat como sustancia activa fitosanitaria, Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, Comunicado de prensa No 45/07, 11 de julio de 2007. <http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp07/aff/cp070045en.pdf>; 'EU court bans Syngenta's paraquat weedkiller', *Swissinfo*, 11 de julio de 2007. <http://www.swissinfo.ch/eng/eu-court-bans-syngenta-s-paraquat-weedkiller/6000056>
15. Afsahi (2015).
 16. Chouvy, P.A. y Afsahi, K. (2014) 'Hasish revival in Morocco', *International Journal of Drug Policy*, 2(3): 416–423. [http://www.ijdp.org/article/S0955-3959\(14\)00003-6/fulltext](http://www.ijdp.org/article/S0955-3959(14)00003-6/fulltext)
 17. Carpentier, C., Laniel, L. y Griffiths, P. (2012) 'Cannabis production and markets in Europe', *EMCDDA Insights*, Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), pp. 50–53. http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_166248_EN_web_INSIGHTS_CANNABIS.pdf
 18. UNODC (2003), p. 21
 19. Laforge, A. (2017) 'Driss Benhima: «Il faut décriminaliser les agriculteurs de cannabis»', *Tel Quel* 750, 3–9 de febrero.
 20. Chouvy y Afsahi (2014).
 21. UNODC (2019) Informe Mundial sobre las Drogas 2019, Booklet 5: Cannabis and Hallucinogens. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 67. https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf
 22. Blickman (2017).
 23. Chouvy y Afsahi (2014).
 24. Taiqui, L. (1997) 'La dégradation écologique au Rif marocain: nécessités d'une nouvelle approche', *Mediterránea. Serie de estudios biológicos*, II, 16: 5–17. https://www.readcube.com/articles/10.14198%2Fm_dtrra1997.16.01
 25. Moore et al. (1998).
 26. Afsahi, K. (2020) 'The Rif and California: Environmental violence in the era of new cannabis markets', *International Development Policy*, 12. <http://journals.openedition.org/poldev/3931>
 27. McNeill, J. R. (1992) 'Kif in the Rif: A historical and ecological perspective on marijuana, markets, and manure in Northern Morocco', *Mountain Research and Development*, 12(4): 389–392.
 28. Blickman (2017).
 29. Afsahi (2015); Blickman (2017).
 30. UNODC and APDN (2007) Maroc: enquête sur le cannabis 2005, p. 5. https://www.unodc.org/pdf/research/Morocco_survey_2005.pdf
 31. Jaidani, C. and Elkadiri, A. (2015)
 32. Toufiq, J. (Director Drafting Committee) Annual Report of the National Observatory on Drugs and Addiction 2014, Morocco, p. 90. <https://rm.coe.int/annual-report-of-the-national-observatory-on-drugs-and-addiction-/168075f741>
 33. El moqadem, el jefe de la aldea y el representante local del gobernador, designado por el Ministerio del Interior, puede utilizar su conocimiento sobre los productores para tomar de rehenes a los ciudadanos (tomado de Blickman 2017).
 34. Laforge, A. (2017).
 35. Consejo de la Unión Europea (2016) Informe regional de África del Norte, Nota de la Presidencia regional de España Grupo de Dublín, Bruselas, (CORDROGUE 59/COAFR 274), 25 de octubre de 2016, p. 12. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13633-2016-INIT/x/pdf>
 36. Chouvy y Afsahi (2014).
 37. Blickman (2017).
 38. Hoebink (2005) pp. 55–56.
 39. *Ibid.*, pp. 55–56.
 40. Rhoul, F. (2020) 'Produits cosmétiques à base de cannabis, une filière à potentiel pour le Maroc', *H24Info*, 27 d diciembre. <https://www.h24info.ma/maroc/produits-cosmetiques-a-base-de-cannabis-un-filiere-a-potentiel-pour-le-maroc/>
 41. Blickman (2017); Chouvy, Pierre-Arnaud (2020) 'Le kif, l'avenir du Rif? Variété de pays, terroir, labellisation, atouts d'une future légalisation', *Belgeo (Revue belge de géographie)*. <http://journals.openedition.org/belgeo/41353>
 42. Majdi, Y. y Choukrallah, Z. (2014) 'Pourquoi la légalisation du cannabis bloque?', *Tel Quel*, 25 de junio. http://telquel.ma/2014/06/25/pourquoi-legalisation-cannabis-bloque_140223
 43. Chouvy (2020).
 44. Blickman (2017).
 45. Conseil Economique, Social et Environnemental (2017) Le développement rural : Espace des zones montagneuses, Saisine n° 21/201. https://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Le-d%C3%A9veloppement-rural_Espace-des-zones-montagneuses.pdf
 46. Bladi (2020) 'Maroc : ce que proposent les cultivateurs du cannabis', 26 de febrero. <https://www.bladi.net/maroc-cultivateurs-cannabis.65279.html>
 47. Chahid, S. (2020) 'La légalisation du cannabis, un levier de développement?'. *Tel Quel*, 23 de julio. https://telquel.ma/2020/07/23/legalisation-du-cannabis-un-enjeu-du-nouveau-modele-de-developpement_1691835
 48. Averigüe más de las recomendaciones en: <http://www.undrugcontrol.info/en/item/9948-rescheduling-cannabis-at-the-un-level>
 49. Haskouri, K. y Hamann, J. (2021) 'Morocco's cannabis legalization bill: Translated and annotated', *Morocco World News*, 8 de marzo. <https://www.morocroworldnews.com/2021/03/337594/moroccos-cannabis-legalization-bill-translated-and-annotated/amp/>
 50. Chakir Alaoui, M. (2021) 'Exclusif: ce que dit le

projet de loi sur l'usage légal du cannabis', Le360, 23 de febrero. <https://fr.le360.ma/societe/exclusif-ce-que-dit-le-projet-de-loi-sur-lusage-legal-du-cannabis-234127>

51. Iraqi, F. (2021) 'Cannabis: ces zones autorisées qui vaudront des milliards', Le360, 10 de marzo. <https://fr.le360.ma/societe/cannabis-ces-zones-autorisees-qui-vaudront-des-milliards-234931>

52. Chouvy (2020).

53. Haaretz (2018) 'A plan to jump start Lebanon's economy: Export cannabis to the world', 8 de julio. <https://www.haaretz.com/middle-east-news/a-plan-to-jump-start-lebanon-s-economy-export-cannabis-to-the-world-1.6248600>

54. Hall, R. (2018) 'Budding business: how cannabis could transform Lebanon', The Guardian, 18 de julio. <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/18/budding-business-how-cannabis-could-transform-lebanon>

55. UNODC (2019) Informe Mundial sobre las Drogas, Fascículo 5, p. 17.

56. 'Lebanon Economic Vision', pp. 54, 58. <https://www.economy.gov.lb/media/11893/20181022-1228full-report-en.pdf>

57. Ibid., p. 58.

58. Al Aaraj, Reem (2020) Lebanon's green plans: Exploring the contribution of cannabis legalisation to sustainable rural development in Lebanon, tesis de maestría, Maestría en Ciencias. Desarrollo Sostenible, Desarrollo Internacional, Universidad de Utrecht, Agosto de 2020. <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/398908/Reem%20Al%20Aaraj%20-%20Thesis%20.pdf>

59. Ibid.

60. Bulos, N. y Yam, M. (2020) 'Lebanon's economy is going to pot — in a good way, it hopes', Los Angeles Times, 29 de septiembre. <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-09-29/lebanon-approves-marijuana-cannabis-crops-economy>

61. Nashed, M. (2020) 'Lebanon has legalised cannabis growing, but its political class are muscling in on small farmers', The New Arab, 27 de abril. <https://english.alaraby.co.uk/english/comment/2020/4/27/lebanon-legalises-cannabis-growing-its-political-class-eye-profits>

62. Al Aaraj (2020), citando a Saghieh, N. y Nammour, K. (2020). "Apuntes sobre la legalización propuesta del cultivo de cannabis en Líbano: el consumo continúa penalizado y la legislación agrícola refuerza las cuotas y el clientelismo" (en árabe). Legal Agenda; <https://www.legal-agenda.com/article.php?id=6533>; Hall (2018).

63. Lewis, L. (2020) 'Is Lebanon's legalisation of cannabis an economic lifeline or an opportunity for corruption?' Middle East Monitor, 1 de mayo. <https://www.middleeastmonitor.com/20200501-is-lebanons-legalisation-of-cannabis-an-economic-lifeline-or-an-opportunity-for-corruption/>; Al Aaraj (2020).

64. Al Aaraj (2020).

65. Ibid.

66. Hamade, K. (2019) 'McKinsey's agriculture plan: A skewed vision', Executive, 8 de mayo.

<https://www.executive-magazine.com/industry-agriculture/mckinseys-agriculture-plan>

67. Al Aaraj (2020).

68. Lewis (2020)

69. Al Aaraj (2020), citando a Saghieh, N. y Nammour, K. (2020).

70. Nashed (2020)

71. Uwiringiyimana, C. (2020) 'Rwanda in talks with EU, U.S. firms to produce cannabis for export', Reuters, 14 de octubre. <https://www.reuters.com/article/us-rwanda-drugs/rwanda-in-talks-with-eu-u-s-firms-to-produce-cannabis-for-export-idUKKBN26Z239>

72. Duvall (2019)

73. Ibid.

74. Ibid.

75. Zondo, A.C.J. (2018) Minister of Justice and Constitutional Development and Others V Prince [and Others] ZACC 30 [court decision]. Constitutional Court of South Africa, Case CCT 108/17, 18 de septiembre. <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2018/30.html>

76. Kay, S., Jelsma, M. y Bewley-Taylor, D. (2020) 'Fair Trade cannabis: a road map for meeting the socio-economic needs and interests of small and traditional growers', Journal of Fair Trade, 2(1): 27-34. https://cronfa.swansea.ac.uk/Record/cronfa55853/Download/55853__19169__7b6666c67e5b47758f48e0f6e9656a0e.pdf

77. Harper, P. (2020) 'Cannabis Bill carries harsh penalties', Mail & Guardian, 14 de agosto. <https://mg.co.za/news/2020-08-14-cannabis-bill-carries-harsh-penalties/>

78. Ministro de Justicia y Servicios Correccionales (2020) Cannabis for Private Purposes Bill, República de Sudáfrica, Government Gazette No. 43595, 7 de agosto. https://static.pmg.org.za/B19-2020_Cannabis_for_Private_Purposes6591.pdf

79. Nyembezi, N. (2020) 'amaMpondo traditional leaders reject Private Use Cannabis Bill', SABC News, 10 de octubre. <https://www.sabcnews.com/sabcnews/amampondo-traditional-leaders-reject-private-use-cannabis-bill/>

80. BusinessTech (2020) 'South Africans are setting up 'cannabis clubs' across the country — are they legal?' 18 de septiembre <https://businesstech.co.za/news/lifestyle/434401/south-africans-are-setting-up-cannabis-clubs-across-the-country-are-they-legal/>

81. Barriuso Alonso, M. (2011) Los clubes sociales de cannabis en España: Una alternativa normalizadora en marcha. Serie reforma legislativa en materia de drogas No.9. Ámsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/download/dlr9s.pdf>

82. Smit, S. (2021) 'Haze Club case: 'Cannabis grow clubs allow people to access their rights'', Mail & Guardian, 2 de febrero. <https://mg.co.za/business/2021-02-02-haze-club-case-cannabis-grow-clubs-allow-people-to-access-their-rights/>

83. Ibid.

84. Mbuyisa, C. (2020) 'eSwatini: A brief tale of two laws', New Frame, 15 de septiembre <https://>

www.newframe.com/eswatini-a-brief-tale-of-two-laws/

85. Dlamini, Z.M. (2020a) 'King Mswati, Stem Holdings and the multi-billion political dagga cold war', Swaziland News, 1 de agosto. <http://www.swazilandnews.co.za/fundza.php?nguyiphi=560>
86. Motau, P. (2019) 'Govt disputes awarding dagga licences', Times Of Swaziland, 31 de marzo. <http://www.times.co.sz/news/123009-govt-disputes-awarding-dagga-licences.html>
87. Mhlongo, N. (2020) 'Parliament withdraws Drugs Bill Amendment', Times Of Swaziland, 18 de junio. <http://www.times.co.sz/news/128719-parliament-withdraws-drugs-bill-amendment.html>
88. Mbuyisa (2020).
89. Sukati, S. (2020) '10 companies apply for cannabis production', Times Of Swaziland, 15 de junio. <http://www.times.co.sz/news/128667-10-companies-apply-for-cannabis-production.html>
90. Mbuyisa (2020).
91. Ibid.
92. Ibid.
93. Dlamini, Z.M. (2020b) 'Angry dagga farmers want to burn multi-billion forests, sugarcane fields as revenge', Swaziland News, 10 de julio. <https://www.swazilandnews.co.za/fundza.php?nguyiphi=517>
94. Duvall (2019).

6. Desarrollo Alternativo con cannabis

1. E/INCB/2020/1, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2020*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2021, p. 25.
2. National Conference of State Legislatures (NCSL) (2021), *State Medical Marijuana Laws*, publicación online, 11 de enero <http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>
3. OMS Comité de Expertos en Farmacodependencia (2018) *Examen crítico, cannabis y resina del cannabis*, Sección 5: Epidemiología. Ginebra: Organización Mundial de la Salud (OMS), p. 48. https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Spanish_Annex_1_41_ECDD_Recommendations_cannabis.pdf.
4. Laba, N. (2021) 'Canadian cannabis exports increased nearly 300% in 2020', *Mugglehead*, 29 de enero. <https://mugglehead.com/canadian-cannabis-exports-increased-nearly-300-in-2020/>
5. OMS (2015) *National policy on traditional medicine and regulation of herbal medicines: report of a WHO global survey*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud (OMS). <http://apps.who.int/medicinedocs/pdf/s7916e/s7916e.pdf>
6. EMCDDA (2018) *Medical use of cannabis and cannabinoids, Questions and answers for policymaking*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), p. 19. <https://www.emcdda.europa.eu/publications/>

[rapid-communications/medical-use-of-cannabis-and-cannabinoids-questions-and-answers-for-policymaking_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/rapid-communications/medical-use-of-cannabis-and-cannabinoids-questions-and-answers-for-policymaking_en)

7. EMCDDA (2020) *Low-THC cannabis products in Europe*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), p. 6. https://www.emcdda.europa.eu/publications/ad-hoc-publication/low-thc-cannabis-products-europe_en
8. Ibid., p. 7.
9. EMCDDA (2020), p. 16.
10. E/INCB/2020/2 *Estupefacientes. Previsiones de las necesidades mundiales para 2021, Estadísticas de 2019*, JIFE (2021), Viena, abril de 2021. https://www.incb.org/incb/en/narcotic-drugs/Technical_Reports/narcotic_drugs_reports.html
11. E/INCB/2019/3 *Sustancias sicotrópicas 2019. Estadísticas de 2018. Previsiones de las necesidades anuales para fines médicos y científicos* JIFE (2020) Viena 2020, p. 55. https://www.incb.org/documents/Psychotropics/technical-publications/2019/PSY_Technical_Publication_2019.pdf
12. JIFE *Estupefacientes* (2021).
13. Ibid.
14. USDA (2020) *Economic Viability of Industrial Hemp in the United States: A Review of State Pilot Programs*, US Department of Agriculture, Economic Research Service, Economic Information Bulletin Number 217, febrero. <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/95930/eib-217.pdf>
15. USDA/GAIN (2020) *2019 Hemp Annual Report – People's Republic of China*, US Department of Agriculture and Global Agricultural Information Network, Report number CH2020-0018, Beijing 24 de febrero de 2020. https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=2019%20Hemp%20Annual%20Report_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_02-21-2020EMCDDA (2018), p. 20.
16. EMCDDA (2018), p. 20.
17. Ibid., p. 19.
18. Ibid.
19. Hazekamp, A. y Fisdick, J. T. (2012) 'Cannabis - from cultivar to chemovar', *Drug Testing and Analysis*, 4(7&8): 660-667, Special Issue: Psychedelic Substances. <https://doi.org/10.1002/dta.407>
20. Ibid.
21. Mapa cortesía de National Conference of State Legislatures. <http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>
22. Citado en Mills, J.H. (2016) 'The WHO as actor: The case of cannabis and the Single Convention on Narcotic Drugs 1961', *Hygiea Internationalis*, 13(1): 95-115. <https://doi.org/10.3384/hygiea.1403-8668.1613195>; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6440645/>
23. OMS (2019) *Anexo 1 – Extracto del Informe del 41.º Comité de Expertos en Farmacodependencia: cannabis y sustancias relacionadas con el cannabis*, Ginebra: Organización Mundial de la Salud (OMS). https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Spanish_Annex_1_41_ECDD_Recommendations_cannabis.pdf

24. Mapa del International Drug Policy Consortium (IDPC).
25. E/INCB/2018/1, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2018*, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) Nueva York: Naciones Unidas, 2019. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2018/Annual_Report/Annual_Report_2018_S.pdf
26. *Ibíd.*, p. 2, párr. 7.
27. *Ibíd.*, p. 3, párr. 14–15.
28. Naciones Unidas (1973) *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs*, 1961. Nueva York: Naciones Unidas p. 111.
29. La nueva Constitución aprobada en 2008 protege a la coca como patrimonio nacional.
30. TNI/WOLA comunicado de prensa (2013) “Bolivia obtiene una merecida victoria respecto a la hoja de coca”. *Ámsterdam/ Washington DC; Transnational Institute/ Washington Office on Latin America*, 15 de enero. <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la-hoja-de-coca>
31. 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 No. 23*. *Ámsterdam*: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/DLR_23_klein_def2.pdf
32. Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M. y Walsh, J. (2018) *El equilibrio entre la estabilidad y el cambio: La modificación inter se de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU para facilitar la regulación del cannabis*, WOLA/TNI/GDPO Informe sobre políticas, octubre. <https://www.tni.org/es/publicacion/el-equilibrio-entre-la-estabilidad-y-el-cambio>
33. Dörr, O. and Schmalenbach, K. (Eds.) (2012) *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Londres/Nueva York: Springer Heidelberg, p. 719. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-19291-3>
34. Walsh, J. y Jelsma, M. (2019) ‘Regulating drugs: Resolving conflicts with the UN Drug Control Treaty System’, *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(3): 266–271. <http://doi.org/10.31389/jied.23>
35. Adviescommissie ‘Experiment gesloten cannabisketen’ (2018) *Een experiment met een gesloten cannabisketen*. La Haya, 20 de junio, p.16. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/20/een-experiment-met-ee-gesloten-cannabisketen>
36. *Ibíd.*, p. 47.
37. Jelsma, Kay y Bewley-Taylor (2019).
38. Jelsma, Kay y Bewley-Taylor (2019), p. 11.
39. Fridell, G. (2010) ‘The case against cheap bananas: Lessons from the EU-Caribbean Banana Agreement’, *Critical Sociology*, 37(3): 285–307. <https://doi.org/10.1177/0896920510379447>
40. MEMO/97/28, *EC fact sheet on Caribbean bananas and the WTO*, Bruselas: Comisión Europea, 18 de marzo de 1997. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-97-28_en.htm?locale=en
41. Charles, J. (2014) ‘Caribbean countries consider loosening marijuana laws’, *Miami Herald*, 29 de marzo. <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/haiti/article2087895.html>; Camillo Gonsalves fue Representante Permanente ante la ONU de 2007 a 2013, luego Ministro de Relaciones Exteriores y, desde 2017, Ministro de Economía.
42. Entrevista a Lindsay Labelle, Director de Operaciones de Green Lava Labs, por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
43. Jagielski, D. (2020) ‘Malawi legalizes medical marijuana’, *The Motley Fool*, 2 de marzo. <https://www.fool.com/investing/2020/03/02/malawi-legalizes-medical-marijuana.aspx>
44. Duvall (2019).
45. Pascual, A. (2020a) ‘Red tape hampers Peru’s medical cannabis market, but new products expected soon’, *Marijuana Business Daily*, 4 de septiembre. <https://mjbizdaily.com/red-tape-hampers-perus-medical-cannabis-market-but-new-products-expected-soon/>
46. Pascual, A. (2020b) ‘Latin American cannabis exports continue to fall short of lofty expectations’, *Marijuana Business Daily*, 24 de noviembre. <https://mjbizdaily.com/latin-american-cannabis-exports-continue-to-fall-short-of-lofty-expectations/>
47. Bloomberg (2019) ‘The pot stock bubble has burst. Here’s why’, *Los Angeles Times*, 16 de noviembre. <https://www.latimes.com/business/story/2019-11-16/pot-stock-bubble-has-burst>
48. Roberts, C. (2020) ‘After blockbuster Aphria-Tilray merger, world’s largest cannabis company eyes U.S. market’, *Fortune*, 17 de diciembre. <https://www.forbes.com/sites/chrisroberts/2020/12/17/after-blockbuster-merger-worlds-largest-cannabis-company-eyes-us-market/>
49. *Ibíd.*
50. Clever Leaves (2020) ‘Clever Leaves announces milestone in cannabis exports to 14 different countries on 5 continents’, comunicado de prensa, 18 de noviembre. <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/11/18/2129157/0/en/Clever-Leaves-Announces-Milestone-in-Cannabis-Exports-to-14-Different-Countries-on-5-Continents.html>
51. Asocolcanna, Procannacol, Asomedccam, Asocañamo, Asocannacol (2021) *Carta al Señor Iván Duque Márquez Presidente de la República de Colombia*, Bogotá, 31 de enero.
52. FAO, Agronegocios y cadenas de valor alimentarias sostenibles, página web (consultada el 10 de mayo de 2021). <http://www.fao.org/policy-support/policy-themes/sustainable-agribusiness-food-value-chains/es/>
53. UNODC (2013) *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local (DEL)*, Resumen Ejecutivo, Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). https://www.unodc.org/documents/alternative-development/San_Martin.pdf
54. German, L.A., Bonanno A.M., Foster, L.C., y Cotula, L. (2020) ‘“Inclusive business” in agriculture: Evidence from the evolution of

agricultural value chains', *World Development*, 134, , p. 2. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105018>

55. *Ibíd.*

56. PNUD (2003) *Realizing Africa's wealth: Building inclusive businesses for shared prosperity*, UNDP African Facility for Inclusive Markets, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), p. 8. <https://www.africa.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/Private%20Sector/UNDP%20AFIM%20Realizing%20Africas%20Wealth.pdf>

57. German et al. (2020), p. 2.

58. *Ibíd.*, pp. 14–15.

59. *Ibíd.*, p. 15.

60. *Ibíd.*, p. 11.

61. *Ibíd.*, p. 16.

62. Bennett, E.A. (2019) 'Passing on pot: when environmental organizations disengage from political consumerism in highly stigmatized sectors', *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1654237>

63. Véase, p. ej., Borrás Jr., S. y Franco, J. (2010), "From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a 'Code of Conduct' for Land-Grabbing", *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 13:2. <https://digitalcommons.law.yale.edu/yhrdlj/vol13/iss2/7/>

64. Nancy Pelosi, presidenta de la Cámara de Representantes (2020) *Pelosi Statement on House Passage of MORE Act to Federally Decriminalize Marijuana*, 4 de diciembre. <https://www.speaker.gov/newsroom/12420-4>

65. Véase: The Cannabis Cultivation (Amnesty) Bill 2018. http://www.gov.vc/images/PoliciesActsAndBills/Cannabis_Cultivation_Amnesty_Bill_2018.pdf

66. The World News (2019), 'Green Lava first out the ganja blocks', 21 de noviembre. <https://theworldnews.net/vc-news/green-lava-first-out-the-ganja-blocks>

67. Entrevista a Lindsay Labelle, Director de Operaciones de Green Lava Labs, realizada por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.

68. Esto se concretó en el modelo de Comercio Justo. La diferencia clave con las prácticas comerciales comunes es que el precio que paga el consumidor garantiza un precio mínimo a los productores y una prima social que se invertirá en el desarrollo de la comunidad. Se basa en gran medida en un modelo de empresa cooperativa o social. La Organización Mundial de Comercio Justo (WFTO) es el organismo oficial que vela por el cumplimiento de los principios consagrados en la Carta Internacional de Comercio Justo, y lleva a cabo auditorías, certificaciones y etiquetado de terceros. El modelo de Comercio Justo ha contribuido a algunos logros importantes: sensibiliza a los consumidores y también ha planteado importantes cuestiones económicas, sociales y ecológicas relacionadas con el comercio. Actualmente rige las prácticas de 1,66 millones de productores y trabajadores de todo el mundo

en áreas como la agricultura, la alimentación, la artesanía y la moda. En esta sección, las referencias al comercio justo (en minúsculas), al comercio más justo o al comercio a secas se utilizan para indicar la incorporación de los principios de justicia social y desarrollo sostenible a la formulación de políticas y los mercados de cannabis, y no al cumplimiento de las normas definidas por la WFTO.

69. En particular, la labor del Fair(er) Trade Cannabis Working Group, una red caribeña de cultivadores de cannabis, académicos y activistas. Véase: <https://www.tni.org/en/publication/position-paper-of-the-fair-trade-cannabis-working-group-in-the-caribbean>

70. FAO (2010) *Uniendo personas, territorios y productos. Guía para fomentar la calidad vinculada al origen y las indicaciones geográficas sostenibles*, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), segunda edición, 2009–2010. <http://www.fao.org/3/i1760s/i1760s.pdf>

71. Stoa, R.B. (2017), 'Marijuana Appellations: The Case for Cannibicultural Designations of Origin', *Harvard Law and Policy Review*, 11: 513–540.

72. *Ibíd.* p.515.

73. Fields of Green for ALL (2019), *Cannabis in South Africa. The People's Plant. A Full Spectrum Manifesto for Policy Reform*, 3rd edition. Véase: <https://fieldsofgreenforall.org.za/updated-manifesto-launch-2021/>

74. *Ibíd.*, p.26

75. *Ibíd.*, p.61

76. Klein, A. y Hanson, V. J. (2020).

77. CARICOM Regional Commission on Marijuana (2018), p.5.

78. Taller organizado por el TNI con una comunidad de productores de cannabis, celebrado en Tángar, enero de 2020.

79. Pharmaceutical Inspection Convention (PIC/S) (2018) *Manufacture of Herbal Medicinal Products*, Guide to Good Manufacturing Practice for Medicinal Products, PE 009-14 (Annexes), Annex 7, Ginebra, 1 de julio, p. 76.

80. The Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme (PIC/S). <https://picscheme.org/en/about-introduction>

81. Entrevista a Lindsay Labelle, Director de Operaciones de Green Lava Labs, realizada por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.

82. Esta tabla fue adaptada de Kay, S., Jelsma, M. y Bewley-Taylor, D. (2020).

83. Véase un debate sobre la compleja normatividad de la emergente industria lícita del cannabis en la mesa redonda (en inglés) sobre "Estándares y normas para el cultivo, la transformación y el comercio de cannabis. Una perspectiva multidisciplinaria para los mercados sostenibles", convocada como parte de la Conferencia Internacional de Políticas de Cannabis organizada por FAAT y celebrada del 7 al 9 de diciembre de 2018 en Viena: <https://www.youtube.com/watch?v=ruiA4leqWbw>

84. Bennett, E.A. (2018) 'Extending ethical consumerism theory to semi-legal sectors: insights from recreational cannabis', *Agriculture and Human Values*, 35(2): 295–317. <https://doi.org/10.1007/s10460-017-9822-8>

85. Martínez Rivera, N. (2019).

86. Silvaggio, T. (2018) 'Consecuencias ambientales de la prohibición: las lecciones de California', ponencia en la Conferencia Internacional sobre Políticas de Cannabis organizada por FAAT, del 7 al 9 de diciembre de 2018 en Viena. <https://www.youtube.com/watch?v=4fvgn4d30-E>

7. Cannabis y desarrollo: una segunda oportunidad

1. Zurayk, R. (2013), 'Should farmers just say no?', *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 4(1), <https://doi.org/10.5304/jafscd.2013.041.009>

2. Este concepto del régimen jurídico del cannabis se inspira en el trabajo de Harriet Freedman y Phil McMichael y su teorización de los "regímenes alimentarios" para describir "una estructura de producción y consumo de alimentos regida por normas a escala mundial". Véase un resumen en: McMichael, P. (2009) 'A food regime genealogy', *The Journal of Peasant Studies*, 36(1): 139–169. <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>

3. Para un repaso de las cuestiones agrarias clave en el siglo XXI, véase: Akram-Lodhi, H. & Kay, C. (2010) 'Surveying the agrarian question (part 2): current debates and beyond', *The Journal of Peasant Studies*, 37(2): 255–284. <https://doi.org/10.1080/03066151003594906>

4. Como se describe en Laniel, L. (2006) 'Producing Cannabis in Africa South of the Sahara. A review of OGD findings in the 1990s', ponencia preparada para el taller internacional 'Drogas y alcohol en África: producción, distribución, consumo y fiscalización', dada en el St. Antony's College, Universidad de Oxford, 23 de mayo de 2006. http://laniel.free.fr/INDEXES/PapersIndex/CANNABIS_AFRICA_oxford/Cannabis_in_Africa_oxford.htm#_ftn6

5. En un estudio clásico, Henry Bernstein examina la dinámica de la economía de drogas en Ghana, en la que el cannabis tiene un papel destacado. Si bien los datos de consumo son muy difíciles de obtener, ofrece conclusiones preliminares sobre la naturaleza del consumo de cannabis en el país, que abarca a diversos grupos ocupacionales pertenecientes a la clase trabajadora u otros grupos vulnerables, entre ellos obreros de la construcción, mineros, estibadores y porteadores, trabajadores del transporte, vigilantes, trabajadoras sexuales, delincuentes de poca monta, jornaleros agrícolas, pescadores y marineros. Véase: Bernstein, H. (1999), 'Ghana's drug economy: some preliminary data', *Review of African Political Economy*, 26:79. <https://doi.org/10.1080/03056249908704358>

6. Las altas barreras de entrada para los cultivadores de cannabis a pequeña escala se detallan en una serie de estudios, incluso en California. Véase: California Growers Association

(2018), *An Emerging Crisis: Barriers to Entry in California Cannabis*, 15 de febrero. <https://www.calgrowersassociation.org/crisisreport> Describen los altos costos que el cumplimiento de normas implica para el ingreso de los pequeños productores de cannabis a los mercados lícitos con fines médicos y recreativos, que resultaron ser sumamente onerosos, a veces prohibitivos. Por ende, se estima que solo una pequeña fracción, quizás apenas el 10 %, del total de agricultores de cannabis en el estado tienen una licencia.

7. Véase: <https://viacampesina.org/es/escuelas/>

8. IFOAM (2018), *IFOAM Policy Brief on How Governments Can Recognize and Support Participatory Guarantee Systems (PGS)*, Bonn: IFOAM. Disponible en: <https://www.ifoam.bio/how-governments-can-recognize-and-support-participatory>

9. Hanson, V.J. (2020).

10. Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional promueven la seguridad de los derechos de tenencia y el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques como medio de erradicar el hambre y la pobreza, apoyar el desarrollo sostenible y mejorar el ambiente. Véase: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, página web, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/es/>

11. Véase, por ejemplo, el siguiente estudio de caso de plantaciones ilegales de cannabis en la zona de Submédio São Francisco, en Brasil, donde se estima que 40.000 trabajadores rurales, de los cuales 10.000 son niños y jóvenes, trabajaban en condiciones de explotación y represión a la fecha de redacción del artículo: Silva Lulianelli, J.A. (2004), 'El Brasil rural: Cannabis y violencia', en: Silva Lulianelli, J.A., Guanabara, L.P., Pontes Fraga, P.C. y Blickman, T., *Una guerra inútil. Drogas y violencia en el Brasil, Drogas y Conflicto*, Documento de Debate, No. 2004/8. Amsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/download/debate11s.pdf>

12. Afsahi (2020).

13. Duvall (2019).

14. Según la Worker Driven Social Responsibility Network, "la WSR [responsabilidad social de los trabajadores] brinda una nueva forma de poder para que los obreros indefensos, protejan y hagan cumplir sus propios derechos. Entre esos derechos están (de acuerdo con las circunstancias y prioridades de los trabajadores que dirigen el programa) el derecho a la libertad de asociación, a un ambiente de trabajo seguro y saludable (incluido el derecho al trabajo sin acoso ni violencia sexuales), al trabajo no forzado ni violento, entre otros derechos fundamentales. El paradigma de WSR se basa en el entendimiento de que, para lograr mejoras relevantes y duraderas, la protección de los derechos humanos en las cadenas de suministro de las empresas debe ser impulsada por los trabajadores, centrada en el cumplimiento y

basada en compromisos jurídicamente vinculantes que asignen la responsabilidad por la mejora de las condiciones de trabajo a las corporaciones internacionales en la cima de esas cadenas de suministro". Para más información, véase: <https://wsr-network.org>

15. Clark, C. (2019), 'Legalisation is killing our market, say small-scale dagga growers', *GroundUp*, 4 de octubre, <https://www.groundup.org.za/article/small-scale-cannabis-growers-say-legalisation-killing-demand/>
16. Afsahi (2020).
17. Klein, A. y Hanson, V.J. (2020).
18. Véase: The Cannabis Cultivation (Amnesty) Bill 2018. http://www.gov.vc/images/PoliciesActsAndBills/Cannabis_Cultivation_Amnesty_Bill_2018.pdf
19. Sin embargo, téngase en cuenta que los niveles de producción no se vieron afectados gracias a una serie de innovaciones agrícolas aplicadas desde mediados de la década de 2000, tales como la adopción de variedades de cannabis de alto rendimiento, prácticas agrícolas modernas y técnicas modernas de producción de hachís. Véase: Chouvy, P.A. y Macfarlane, J. (2018), 'Agricultural innovations in Morocco's cannabis industry', *International Journal of Drug Policy*, 58:2018, pp.85-91.
20. Chouvy, P. y Laniel, L. (2007) 'Agricultural Drug Economies: Cause or Alternative to Intra- State Conflicts', *Crime, Law and Social Change*, 48:133-150. <https://doi.org/10.1007/s10611-007-9085-1> https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/47338572/Agricultural_drug_economies_cause_or_alt20160718-29440-hnl6u7.pdf
21. Entrevista a Andre 'Pancho' De Caires, realizada por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
22. Afsahi (2020).
23. Silvaggio, T. (2018) Ponencia 'Environmental Consequences of Prohibition (Legalization with Prohibition): Lessons from California' en el Instituto Pueblo de Investigación del Cannabis de la Universidad del Estado de Colorado, *Getting High on Anthropology: A Story-Based Approach to Cannabis Research, Education and Funding*, Episode 57. <https://www.denveropenmedia.org/shows/tony-silvaggio-environmental-consequences-prohibition>
24. Mills, E. (2012), 'The carbon footprint of indoor cannabis cultivation', *Energy Policy*, 46: 58-67. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.03.023>
25. *Ibíd.*, p. 59.
26. *Ibíd.*, p. 63.
27. Hood, G. (2018), 'Nearly 4 Percent of Denver's Electricity Is Now Devoted To Marijuana', *CPR News*, 19 de febrero. <https://www.cpr.org/2018/02/19/nearly-4-percent-of-denvers-electricity-is-now-devoted-to-marijuana/>
28. Entrevista a Andre 'Pancho' De Caires, realizada por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
29. Brombacher y David (2019).
30. A/RES/S-20/2 Declaración política Resolución

aprobada por la Asamblea General, 10 de junio de 1998, Nueva York: Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/775/12/pdf/N9877512.pdf?OpenElement>

31. Brombacher y David (2019). Aunque los autores señalan que la DA se limitó al 0,1 % de la AOD mundial en 2013, como reflejo de lo que puede considerarse la escasez crónica de financiación que caracteriza a los programas de DA en el contexto de los cultivos ilícitos, y especialmente del cannabis.

Conclusiones

1. Entrevista a Junior 'Spirit' Cottle, realizada por Sylvia Kay, noviembre de 2019, San Vicente y las Granadinas.
2. BMZ (2020) *Desarrollo Alternativo - Cambio sostenible mediante una política de drogas orientada al desarrollo*, Berlín: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, p. 13. https://www.bmz.de/resource/blob/52532/93f59df6055a41df542853cdd8bbc055/BMZ123_Drogenpolitik_Strategiepapier_sp_02_barrierefrei.pdf
3. *Ibíd.*, p. 14.
4. Abhinav Srinivasan (2020) 'It's high time that India reclaimed its ganja', *The Wire Science*, 31 de octubre. <https://science.thewire.in/the-sciences/oshaghnessy-cannabis-ganja-mahal-lunatic-asylums-ndps-act/>
5. Fair Trade Cannabis Working Group (2020), p. 12.
6. Fair Trade Cannabis Working Group (2020), p. 12.
7. Jelsma, M. (2018) *Vasos comunicantes... Derechos humanos, cultivo ilícito y desarrollo alternativo*. Amsterdam: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/vasos_comunicantes_web.pdf

Desde los albores de la prohibición del cannabis, los países productores tradicionales han destacado la importancia de encontrar medios de vida alternativos para las comunidades rurales que dependen del cultivo de la planta. Los primeros proyectos de sustitución de cultivos, aplicados en la década de 1960 en Líbano y Marruecos, fueron el punto de partida del debate aún vigente en la ONU sobre “desarrollo alternativo” y “responsabilidad compartida”. La creciente demanda de cannabis en el Norte y la caída de los precios de productos agrícolas básicos (como el café, el cacao y el banano) a causa de las políticas de libre comercio, convirtieron al mercado ilegal del cannabis, en constante expansión, en una economía de supervivencia para millones de personas. Casi ningún lugar les ha ofrecido a los pequeños cultivadores de cannabis una ayuda real de desarrollo para que puedan abandonar el mercado ilegal.

La reciente oleada de reformas políticas y el crecimiento de los espacios legales en el mercado del cannabis medicinal ofrecen nuevas oportunidades para que los pequeños productores zafen de la ilegalidad sin dejar de cultivar cannabis. Varios países productores tradicionales han comenzado a explorar esta opción de “desarrollo alternativo con cannabis”. Sin embargo, las barreras de entrada no son fáciles de superar y, hasta el momento, son escasos los pequeños agricultores que lograron abrirse paso en el multimillonario mercado de cannabis medicinal. Los mercados legales emergentes padecen la voraz captura de las grandes empresas, que expulsan a los pequeños cultivadores del Sur. Este informe sostiene que si se reducen las barreras para los pequeños productores y se elevan para las corporaciones, los mercados legales de cannabis tomarían un rumbo más sostenible y equitativo, basado en los principios de empoderamiento comunitario, justicia social, comercio (más) justo y desarrollo sostenible.



El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación y promoción de políticas que trabaja por un mundo más justo, democrático y sostenible. Fundado en 1974 como una red de activistas-investigadores, el TNI sigue actuando como punto de enlace entre movimientos sociales, académicos y académicas comprometidos, y responsables de políticas.

El TNI se ha ganado el renombre internacional por desarrollar críticas radicales y bien fundamentadas, y anticipar y documentar cuestiones clave mucho antes de que se convirtieran en temas de preocupación generalizada, como lo atestigua nuestro trabajo sobre la alimentación y el hambre, la deuda del Tercer Mundo, las multinacionales, el comercio y la inversión y el comercio de emisiones. En tanto que entidad no sectaria, el TNI también ha abogado sistemáticamente por alternativas que sean justas y pragmáticas; por ejemplo, desarrollando enfoques alternativos a la política internacional sobre drogas y ofreciendo apoyo práctico al trabajo sobre la reforma de los servicios públicos de agua.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza las políticas de drogas y las tendencias de los mercados ilícitos de sustancias. El TNI examina las causas subyacentes de la producción y el consumo de drogas, y las repercusiones de las actuales políticas de drogas sobre los conflictos, el desarrollo y la democracia. El programa facilita el diálogo y promueve políticas fundamentadas en pruebas empíricas, guiadas por los principios de la reducción de daños y los derechos humanos de usuarios y productores