

# La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Suiza

*Frank Zobel*  
*Addiction Suisse*



En este informe se presenta una visión general de la política de cannabis en Suiza. El texto empieza con una descripción de los cambios que se han producido en esta política durante el siglo XX y, posteriormente, pasa a tratar los acontecimientos más recientes, incluidas algunas iniciativas en el ámbito local.

## El cannabis y la ley sobre estupefacientes de Suiza

El Parlamento suizo adoptó su primera ley sobre estupefacientes en 1924, con el fin de que el país pudiera ratificar la Convención Internacional del Opio de 1912 (Hänni 1998). El cannabis (hachís) se incorporó en la lista de sustancias fiscalizadas en 1951, cuando la ley se sometió a su primera revisión completa (Boggio et al. 1997). Aún no está del todo claro por qué se sometió a control el cannabis, ya que, en aquel momento, el uso de la sustancia era poco conocido en el país.

El consumo de cannabis se extendió entre la juventud durante la segunda mitad de la década de 1960. En 1969, se registraron alrededor de 500 delitos relacionados con la ley de drogas, en su mayoría por el uso y la posesión de cannabis, y se incautaron 60 kilos de hachís (Heller 1992). Ese mismo año, el Tribunal Federal Suizo dictaminó que el uso de drogas, que hasta entonces no había constituido un delito, equivalía a la posesión de drogas y se debía perseguir en este sentido (Boggio et al. 1997).

El número de delitos relacionados con el cannabis aumentó rápidamente durante aquella época, un hecho que contribuyó, junto con la aparición de un problema de heroína, a una segunda revisión de la ley sobre estupefacientes, que se prolongó de 1971 a 1975. Sus dos objetivos principales eran proporcionar ayuda a las personas usuarias de drogas y luchar contra el narcotráfico. Durante los debates parlamentarios, se enfrentaron dos visiones antagónicas: una deseaba penalizar el uso de drogas para combatir el narcotráfico, fomentar el orden público y reforzar la prevención. La otra, apuntaba a las contradicciones de una política que perseguía castigar a los usuarios y, al mismo tiempo, ayudarlos (Boggio et al. 1997).

El resultado del proceso de revisión supuso, al igual que en muchos otros países, una solución conciliatoria: el uso de drogas y la posesión de drogas para uso personal siguieron siendo ilegales, pero con sanciones relativamente bajas (artículo 19a).<sup>1</sup> La ley también mencionaba las circunstancias en las que la fiscalía y la judicatura podrían abstenerse de aplicar sanciones: si la persona que ha cometido el delito está en tratamiento (artículo 19a al.3) o sufre una dependencia de las drogas (artículo 19a a.4), si el caso es de importancia menor (artículo 19a al.2), y por la posesión de pequeñas cantidades o el uso dentro de un grupo (artículo 19b).

Este planteamiento, que se caracteriza por ‘una postura dura con una mano suave’, sigue formando parte de la política actual de drogas de Suiza. El enfoque le encomienda a la policía la tarea de procesar todos los casos notificados u observados de uso o posesión de drogas, pero permite que la fiscalía elija entre diferentes tipos de sanciones, así como que opte por la posibilidad de no aplicar ninguna sanción. El resultado de esta política depende de los recursos de los que se dispone y de los esfuerzos dedicados por la policía a identificar a los usuarios de drogas, y de las estrategias y opiniones dentro de los departamentos de justicia y entre los y las fiscales. El riesgo de arresto mientras se consume o se está en posesión de cannabis y el tipo de sanciones varían considerablemente en Suiza e incluso dentro de sus cantones.

## Una nueva política de drogas

El cannabis siempre se ha asociado con el mayor porcentaje de delitos relacionados con las drogas. Sin embargo, se trató de un tema secundario de la política de drogas durante la década de 1980 y la mayor parte de la década de 1990, cuando el uso de heroína por vía intravenosa y la transmisión del VIH y el SIDA dieron lugar a una importante crisis de drogas en Suiza.

Esta crisis llevó a cambios importantes en la política de drogas del país (Zobel 2017b; Grob 2009; Savary et al. 2009). Algunos cantones y ciudades desarrollaron medidas de reducción de daños, como programas de intercambio de jeringuillas, espacios de consumo de drogas, programas de sustitución de bajo umbral con metadona y centros de prescripción de heroína. Más tarde, la reducción de daños se convirtió en el cuarto pilar de la política nacional de drogas, junto con la prevención, el tratamiento y la aplicación de la ley. Estos cambios no afectaron directamente a la política de cannabis, pero generaron una nueva percepción de los problemas relacionados con las drogas e introdujeron nuevos enfoques para responder a ellos. Posteriormente, la derrota de una iniciativa popular<sup>2</sup> a favor de una política de drogas con un acento estricto en la abstinencia en 1997 y de un referendo<sup>3</sup> contra la prescripción médica de heroína en 1999 (adoptada como un proyecto piloto en 1994), ambos a escala nacional, puso de manifiesto que este nuevo enfoque contaba con el apoyo de la mayoría de la población suiza con derecho a voto.

### ¿Rumbo a una nueva política en materia de cannabis?

Como en otras partes de Europa, el consumo de cannabis entre los jóvenes aumentó durante la década de 1990. El mercado suizo del cannabis también pasó de basarse en la resina importada a las plantas de cultivo principalmente local. En el ámbito de las políticas, el uso de cannabis representaba un problema, sobre todo, en las áreas de la prevención y la aplicación de la ley, ya que había poca demanda de tratamiento y no existían servicios de reducción de daños específicos, que en aquella época estaban estrechamente asociados con el uso de drogas por vía intravenosa. La despenalización del consumo de cannabis o su legalización eran las dos opciones principales para impulsar un cambio normativo.

En 1996, una comisión de expertos encargada de formular una propuesta para revisar la ley sobre estupefacientes (Kommission Schild 1996) se mostró a favor de estas dos opciones. La comisión recomendó que se dejara de perseguir y sancionar el uso de drogas, incluido el de cannabis. En 1999, la Junta Nacional Consultiva sobre Drogas fue aún más allá en un informe dedicado al cannabis (EKSF 1999). La Junta planteó dos propuestas: la primera, considerada compatible con los tratados de drogas de las Naciones Unidas, consistía en renunciar al procesamiento del consumo de cannabis e introducir restricciones a la obligación de perseguir la producción y venta. La segunda, que se entendía que superaba los límites de los acuerdos internacionales pero que era la preferida por la Junta, pasaba por autorizar un mercado de cannabis regulado por el Estado.

En 2001, el Gobierno, a través de su Oficina Nacional de Salud Pública (ONSP) —que había estado en la vanguardia de los cambios en la política de drogas desde principios de la década de 1990— presentó al Parlamento una propuesta para efectuar una revisión exhaustiva de la ley sobre estupefacientes. La propuesta institucionalizó la reducción de daños, pero también proporcionó los instrumentos necesarios para dejar de castigar el uso de drogas, según lo sugerido por la Junta Consultiva, y para desarrollar un mercado de cannabis cuasi regulado. Técnicamente, permitió al Gobierno federal establecer prioridades para el procesamiento penal, lo que habría posibilitado limitar la obligación de

perseguir el uso de drogas en general y todos los delitos relacionados con el cannabis. El suministro y la posesión de cannabis habrían seguido siendo ilegales, pero no perseguidos en las circunstancias definidas por el Gobierno. Se consideró que este planteamiento era compatible con las convenciones en vigor de las Naciones Unidas (Confédération Suisse 2001).

La propuesta de Suiza reflejaba en parte el enfoque holandés —el único modelo alternativo en aquel momento—, pero también abarcaba la producción y distribución de cannabis. Quedó en suspenso en el Parlamento durante tres años. Durante ese período, varios cantones rebajaron la aplicación de la ley con respecto al mercado del cannabis, lo cual llevó a que, en 2002, se constatará la presencia de unos 400 establecimientos de cannabis no regulados en todo el país (Leimlehner 2004).

Aproximadamente 40 de ellos estaban ubicados en el municipio relativamente pequeño de Bienne (Biel/Bienne). Allí, un grupo de propietarios de establecimientos y trabajadores sociales crearon un primer modelo de regulación informal para el mercado de cannabis. Entre otros elementos, el modelo contemplaba la prohibición de la venta a menores y extranjeros, así como de la publicidad. Otras de las normas regulatorias preveían las advertencias en las etiquetas de los productos y las ventas de un máximo de 50 francos suizos (CHF) por persona y día (Meier y Moser 2005).

Durante este período, Suiza se convirtió en un reconocido país productor de cannabis, con nuevas variedades de plantas que aludían a su origen suizo. Sin embargo, el mercado no regulado —o solo regulado en parte—, en el que también se involucraron algunas organizaciones delictivas, contribuyó a que se rechazara revisar la ley en 2004, cuando la Cámara Baja se negó a discutir la propuesta por una escasa mayoría de 102 frente a 92.

## Una iniciativa popular y un referendo

El rechazo de la revisión dio lugar al cierre de los establecimientos de cannabis por parte de la policía. Algunos de sus propietarios y otros activistas del cannabis empezaron a reunir firmas para una iniciativa popular federal en que se solicitaría la legalización y regulación del mercado. A este proyecto se sumaron personas que habían abogado por que se introdujeran cambios en la política de drogas durante la década de 1990 y principios de la de 2000. Finalmente, se consiguió reunir el número de firmas necesario y la votación se fijó para 2008.

Mientras tanto, el Parlamento suizo aún debía revisar la ley sobre estupefacientes, ya que el tratamiento asistido con heroína gozaba solo de una base jurídica temporal. La nueva revisión adoptada por el Parlamento era parecida a la presentada por el Gobierno en 2001, pero sin su sección sobre el cannabis. No obstante, quienes defendían una política de drogas basada en la abstinencia consideraron que la reforma resultaba inaceptable y organizaron un referendo en contra de la revisión.

En noviembre de 2008, la población suiza fue convocada a votar, en un mismo día, sobre dos leyes relacionadas con las drogas: una iniciativa popular para que se legalizara el cannabis y se regulara el mercado, y un referendo en contra de que se institucionalizara la reducción de daños y el tratamiento asistido con heroína en la ley sobre estupefacientes. La iniciativa para legalizar el cannabis fue rechazada por el 63 % de los votantes, mientras que la revisión de la ley sobre estupefacientes fue aprobada por el 68 % (Savary et al. 2009). De este modo, la reducción de daños se institucionalizó por completo, pero la legalización del cannabis fue rechazada tanto por el Parlamento como por la ciudadanía.

El hecho de que la iniciativa recibiera el apoyo del 37 % de los votantes resultó, en cierto modo, una sorpresa. Muchas de las personas que abogaban por la reducción de daños y la reforma de la política de drogas habían abandonado el comité de la iniciativa durante la campaña debido a tensiones y desacuerdos con los activistas y los productores de cannabis. Estos últimos no siempre encontraron las palabras adecuadas para tranquilizar a la población suiza sobre las consecuencias de la legalización y regulación. En este contexto, el apoyo de un 37 % se entendió como un indicio de que la mayoría de la población podría ser partidaria de la propuesta.

## La despenalización del uso de cannabis

En 2008, en el período anterior a la votación sobre la iniciativa popular, el comité asesor nacional sobre drogas publicó una nueva versión de su informe sobre el cannabis, en el que señaló que la política en materia de cannabis seguía necesitando cambios y que sus recomendaciones de 1999 seguían siendo totalmente válidas (EKDF 2008). El asunto del cannabis también volvió a la agenda del Parlamento federal, ya que el número de delitos relacionados con su consumo seguía creciendo sin que se registrara un efecto notable en la prevalencia del uso y el tamaño del mercado, pero con una creciente carga de trabajo para los departamentos cantonales de justicia. En 2012, una iniciativa parlamentaria desembocó en una revisión parcial de la ley sobre estupefacientes por la que se despenalizó el uso de cannabis. A partir de entonces, quienes contravinieran la ley recibirían una multa administrativa de 100 CHF (unos 90 euros) emitida directamente por la policía. Esta norma es aplicable solo a personas mayores de 18 años, que no transporten más de 10 gramos de cannabis y que no estén acusadas de ningún otro delito en ese momento.

La ley entró en vigor en octubre de 2013 y las primeras cifras sobre su aplicación pusieron de manifiesto que los cantones tenían formas muy diferentes de hacer cumplir la nueva legislación (Zobel et al. 2017). Esto se explica, entre otros motivos, porque la ley suiza sobre estupefacientes, con sus revisiones sucesivas y, a veces, contradictorias, permite varias interpretaciones y ofrece diversas opciones a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Otro ejemplo de ello representa también una decisión reciente del más alto tribunal del país que llevó a muchos cantones a dejar de perseguir la posesión de cannabis (de hasta 10 gramos por un adulto), a pesar de que esta nunca fue la intención de la ley. No obstante, si una persona es sorprendida mientras usa la droga, recibe una multa. Es probable que esta situación desencadene cada vez más casos judiciales, en los que los usuarios cuestionen el castigo recibido.

## Iniciativas en el ámbito local

Después de que el Parlamento se negara a revisar la ley sobre estupefacientes, en 2004, varias ciudades suizo-alemanas empezaron a discutir la idea de experimentar con la regulación del mercado de cannabis a escala local y, así, seguir explorando posibles alternativas en materia de políticas de drogas, como se había hecho con éxito durante la década de 1990. Por ejemplo, la ciudad de Berna ya había pedido que se adoptaran nuevos enfoques para gestionar el problema del cannabis en 2005 (Meier y Moser 2005), mientras que se presentaban mociones sobre esta cuestión en los parlamentos de la ciudad de Zúrich y de algunas otras ciudades y cantones. Sin embargo, la iniciativa popular nacional estaba pendiente en la agenda y, en la mayoría de los casos, las iniciativas locales quedaron en suspenso.

Tras la derrota de la iniciativa popular en 2008, las iniciativas municipales y cantonales volvieron a tomar fuerza, a menudo basadas en las mociones presentadas unos años antes ante los parlamentos locales.

La ciudad de Zúrich fue una de las primeras en volver a abrir el debate, con una primera propuesta, en 2011, para poner en marcha un experimento local de regulación del cannabis. En 2014, un grupo de representantes de casi todos los partidos políticos del cantón francófono de Ginebra también elaboró una propuesta para efectuar una prueba con clubes sociales de cannabis como los de España y Bélgica. El objetivo principal consistía en reducir el tráfico de drogas en las calles y las molestias públicas asociadas con este.

Un grupo creciente de ciudades<sup>4</sup> y cantones se reunieron posteriormente y comenzaron a trabajar en propuestas para diferentes modelos de producción y distribución de cannabis, incluido en entornos terapéuticos (Zobel y Marthaler 2016). Según el asesoramiento jurídico, la única manera de preparar una regulación del cannabis a escala local entrañaba realizar ensayos científicos en virtud del artículo 8 de la ley sobre estupefacientes, al que ya se había recurrido 20 años antes para introducir las recetas médicas de heroína. Dos ciudades (Berna y Zúrich) y dos cantones (Basilea y Ginebra)<sup>5</sup> fueron los primeros cuatro que intentaron poner en marcha proyectos piloto para la distribución de cannabis. Como primer paso, se identificaron cuatro grupos de población destinataria: 1) usuarios adultos ya activos; 2) usuarios problemáticos de cannabis menores de edad; 3) usuarios problemáticos de cannabis adultos; 4) usuarios de cannabis medicinal que se automedican. La ciudad de Berna iba a iniciar un proyecto destinado principalmente al primer grupo y el cantón de Basilea, solo para el cuarto, mientras que tanto la ciudad de Zúrich como el cantón de Ginebra tenían previsto, en un principio, desarrollar proyectos para los cuatro grupos.

Durante el verano de 2017, la ciudad de Berna presentó una primera propuesta a la OFSP con el fin de obtener una autorización especial para realizar un experimento científico en el marco de la ley sobre estupefacientes. La idea era vender cannabis, a través de las farmacias, a unas 1000 personas adultas residentes de la ciudad que ya eran usuarias y estarían dispuestas a participar en una intervención de prevención/reducción de daños mediante su teléfono inteligente. El diseño del estudio contemplaba un grupo de control, que se sumaría al grupo de la intervención en el transcurso de esta. La propuesta se presentó a un comité de ética y se consiguieron fondos nacionales para la investigación. La ciudad de Zúrich y otras dos ciudades (Lucerna y Bienne) manifestaron su intención de ejecutar el mismo proyecto en caso de que fuera aprobado por la OFSP.

El proyecto del cantón de Ginebra es menos conocido porque las autoridades han informado poco al respecto. Según la información que obtuvo hace algún tiempo el autor de este informe, el proyecto, en lugar de recurrir a las farmacias, establecería un sistema de distribución de cannabis en varios puntos concretos. Los usuarios (ya activos o problemáticos) podrían registrarse para entrar en ese sistema y acceder no solo a cannabis, sino también a servicios de asesoramiento sobre prevención y reducción de daños. Se previeron tres grupos de usuarios: 400 usuarios de cannabis ya activos; 100 usuarios médicos que practican la automedicación; y 40 usuarios problemáticos (20 adultos, 20 menores). Como ya se ha comentado, el plan inicial del proyecto surgió de un grupo de representantes de diferentes partidos políticos. Más tarde, se trasladó al comité consultivo sobre adicciones del cantón de Ginebra, presidido por Ruth Dreifuss. La Unidad de Adicciones del Hospital Universitario es un actor clave de su puesta en práctica.

El proyecto del cantón de Basilea-Ciudad se dirigiría solo a los usuarios de cannabis medicinal que se automedican y estaría dirigido por el departamento de psiquiatría. La distribución del cannabis se efectuaría, al igual que en Berna, a través de las farmacias.

## El rechazo de la OFSP a la primera propuesta y un cambio legislativo

Aunque el proyecto se concibió para cumplir con la mayoría de los criterios exigidos por un ensayo de salud pública, la OFSP rechazó la solicitud de una autorización especial por el hecho de que el uso recreativo de cannabis no se correspondía con los experimentos médicos previstos en la ley sobre estupefacientes y que las farmacias no podían suministrar cannabis sin receta médica. No obstante, la OFSP señaló que el ensayo propuesto resultaría de gran utilidad y que un pequeño cambio en la ley sobre estupefacientes —a saber, un artículo que posibilitara realizar ensayos de salud pública de carácter no médico— podría aportar los medios para una respuesta positiva.

Poco después, representantes de diferentes partidos políticos presentaron mociones parlamentarias en que solicitaban que la ley sobre estupefacientes incorporara un nuevo artículo que permitiera realizar estudios piloto para regular el cannabis a escala local. La primera moción fue derrotada en la Cámara Baja, pero un segundo grupo de otras cinco mociones idénticas a la primera fue aprobado, posteriormente, por una escasa mayoría en esa misma Cámara. Con ello se abrió la puerta a un cambio legislativo.

Incluso antes de que se aprobaran las mociones parlamentarias, el Gobierno federal había iniciado una consulta pública sobre un proyecto de nuevo artículo y su correspondiente reglamentación.<sup>6</sup> Esta iniciativa se entendió como un paso del Ejecutivo para invitar al Parlamento a que actuara en el ámbito del cannabis.

La propuesta que el Gobierno presentó para la consulta pública estableció una serie de reglas para futuros estudios piloto. Cada proyecto local debería tener una limitación geográfica, no debería durar más de cinco años, incluir un máximo de 5000 participantes, suministrar cannabis con control de calidad y con un contenido de THC no superior al 20 %, y los participantes no deberían recibir más de 10 gramos de THC (no cannabis, THC) al mes. Los principales criterios de exclusión serían ser menor de 18 años, vivir fuera del área geográfica del proyecto, estar embarazada o amamantando, y tener problemas de salud mental diagnosticados por un médico. A los participantes no se les permitiría usar cannabis en espacios públicos y se les excluiría de los ensayos si le dieran o vendieran cannabis a otra persona. Los vendedores de cannabis —seguramente establecimientos o farmacias— deberían cumplir con algunos criterios adicionales.

La consulta pública recibió comentarios en su mayoría positivos. Casi todos los comentarios negativos estuvieron relacionados con la exclusión de las personas con problemas de salud mental porque representan una parte significativa de los usuarios de cannabis y un grupo importante en términos de salud pública. Otros comentarios negativos aludieron al alcance (geográfico, número de participantes) y la duración de los ensayos. Uno de los aspectos clave será, sin duda, cómo se financiarán los proyectos piloto y los estudios que los acompañan, ya que la mayoría de las ciudades suizas carecen de los grandes presupuestos que se necesitan para efectuar ensayos de salud pública durante varios años. Una solución sencilla hubiera consistido en cobrar un impuesto sobre el cannabis vendido, pero el Ejecutivo ha descartado esta posibilidad y se ha inclinado por que el impuesto se destine al presupuesto del Gobierno federal.

Los gobiernos deberían presentar pronto una actualización del artículo y su reglamentación, que posteriormente se debatirá en el Parlamento federal, en 2019 o 2020. Todas las opciones están abiertas, ya que el Parlamento actual sigue estando muy dividido sobre este tema y, en octubre de 2019, se elegirá un nuevo Parlamento. Entre las posibles situaciones que se podrían dar, encontramos: un

rechazo de toda la propuesta, la aprobación de la propuesta, pero con cambios importantes en la ley, lo que haría que los proyectos piloto fueran irrelevantes, o la aceptación de la propuesta actual con pocos cambios. En caso de que se imponga esta última, las primeras propuestas se podrían enviar a la OFSP en 2020 o 2021.

Puede que el cantón de Ginebra no espere a que se apruebe o se rechace el nuevo artículo y quizá presente su propia propuesta a la OFSP, con el fin de obtener una autorización en virtud de la ley vigente. Este ensayo intentaría eludir las razones por las que se rechazó el proyecto de la ciudad de Berna. Por ejemplo, no se aludiría al uso recreativo y la distribución de cannabis se efectuaría al margen de las farmacias.

## Una iniciativa parlamentaria y otra popular

En 2017, el Partido Verde de Suiza introdujo una iniciativa parlamentaria<sup>7</sup> para la legalización del cannabis y la regulación de su mercado. La iniciativa exhortaba al Gobierno federal a elaborar una ley nacional de regulación que abarcara la producción, el comercio y el uso, así como la protección de los jóvenes y la tributación. La Cámara Baja del Parlamento rechazó la iniciativa en septiembre de 2018, con 104 votos en contra y 86 a favor.

Los cambios que se han producido en la política de cannabis a escala internacional también han propiciado que vuelva a tomar fuerza la idea de otra iniciativa popular para la legalización del cannabis. La asociación suizo-alemana Legalize it, que brinda apoyo a las personas que han sido detenidas por consumir cannabis, ha redactado un breve texto que insta al Gobierno a legalizar y regular el cannabis. También ha empezado a recaudar fondos y a ponerse en contacto con ONG, secciones juveniles de partidos políticos y otras partes interesadas que podrían apoyar la iniciativa.

Después de un comienzo difícil, a principios de 2019 se estableció un nuevo comité, esta vez con la presencia de las secciones juveniles de la mayoría de los partidos políticos, algunas ONG y productores de cannabis de CBD (cannabidiol; véase el apartado siguiente). El objetivo es empezar a reunir las 100 000 firmas necesarias a fines de la primavera o principios del verano de 2019. La iniciativa persigue que se redacte un nuevo artículo constitucional (105a) por el que se legalice el uso y el cultivo de cannabis para uso personal. También busca que el Gobierno federal elabore reglas para la producción y el comercio de productos de cannabis. Se prohibiría la venta a menores, excepto con fines médicos. Un cambio en otro artículo de la constitución (131) también permitiría que se aplicaran impuestos especiales sobre los productos de cannabis.

## Un inesperado mercado legal de cannabis

En 2011, mientras ponía al día su marco jurídico, Suiza incrementó el nivel de THC para separar el cáñamo industrial del cannabis ilegal en su normativa al respecto. El nuevo nivel, fijado en un 1 % de THC, tenía por objetivo, entre otras cosas, reducir el número de casos de falsos positivos en el cáñamo industrial, que presentaba un nivel de THC natural que superaba el límite anterior del 0,2 %. El umbral del 1 % carecía de una base científica real y se adoptó porque se utilizaba en muchos otros ámbitos de la legislación suiza. En aquel momento, a nadie se le ocurrió que el cannabis con un nivel de THC inferior al 1 % sería de interés para los usuarios, ya que el nivel promedio detectado en las incautaciones de cannabis era superior al 10 %. Sin embargo, los cambios acontecidos en el plano internacional

cambiaron la situación. El pujante mercado de cannabis de los Estados Unidos introdujo, entre otras, algunas variedades con bajo contenido de THC y alto CBD, que encontraron una nueva base de clientes, sobre todo en el sector del cannabis medicinal/terapéutico.

En la primavera de 2016, dos jóvenes empresarios del cannabis y su abogado escribieron a la OFSP preguntando si podían registrar su producto (flores de cannabis con menos del 1 % de THC y altos niveles de CBD) y venderlo como un sustituto del tabaco con las mismas advertencias e impuestos que los cigarrillos. La respuesta fue positiva y, a principios del verano, el producto salió al mercado y se calificó de 'cannabis legal'. El producto se agotó rápidamente y dio lugar al auge de una nueva industria, con más de 500 solicitudes de registro en la OFSP para vender cannabis con bajo nivel de THC como sustituto del tabaco.

El nuevo mercado también propició la aparición de establecimientos más orientados a la salud y las terapias, en que se venden aceites, lociones y otros productos de CBD. En noviembre de 2016, abrió el primer establecimiento de una cadena que, en un principio, se llamó *Hanfapotheke* (farmacias de cannabis), pero que más tarde, debido a las quejas de las farmacias suizas, pasó a llamarse *Hanftheke* (mostradores de cannabis). Desde entonces al verano siguiente, abrieron otros 29 establecimientos de la misma cadena. La imagen de la marca hacía un fuerte hincapié en el origen suizo de los productos. Lo mismo sucedió con unos cigarrillos que contienen cannabis de CBD y tabaco llamados Heimat (hogar), que se empezaron a comercializar en 2017. Dos de las cadenas de supermercados más grandes de Suiza (Denner y Coop), así como una de las mayores cadenas de establecimientos de tabaco y periódicos, empezaron a vender los productos de CBD para fumar como 'cannabis legal'.

Estos hechos provocaron una situación de incertidumbre entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, ya que no se podía distinguir entre el cannabis legal y el ilegal sin enviarlos al laboratorio para efectuar un análisis costoso. Algunas regiones empezaron a analizar todas las muestras de cannabis, pero esta medida resultó ser demasiado complicada y costosa. Se adoptaron nuevas directrices dirigidas a los agentes de la policía que actúan en la calle, incluidas algunas de dudosa legalidad, como confiscar el producto, emitir una multa y esperar que el usuario impugne esta decisión en caso de que realmente fuera cannabis de CBD. A fines de 2017, se puso en marcha un sistema de prueba rápida que debería ayudar a los agentes de la policía a limitar la incertidumbre y la posibilidad de aplicar la ley de forma inapropiada.

En el momento en que se está redactando este informe, el mercado suizo del CBD parece registrar una tendencia a la baja, con un nivel de oferta —incluido de cannabis importado— y un número de establecimientos que, seguramente, sea superior a la demanda, sobre todo porque la curiosidad inicial sobre el 'cannabis legal' se está desvaneciendo. Lo más probable es que el mercado se vaya reduciendo a lo largo de los próximos meses y años. A pesar de ello, el mercado del CBD ha puesto de manifiesto que, más allá de los típicos usuarios jóvenes que fuman la planta, también hay otros grupos de clientes, incluso entre las personas de más edad.

En 2017, los impuestos al tabaco sobre el cannabis de CBD fumable generaron alrededor de 13 millones de CHF. Como el impuesto es del 25 %, el mercado alcanzó unas dimensiones de unos 50 millones, lo que probablemente representa alrededor de cinco toneladas de ventas. Las actuales cifras aproximadas del tamaño del mercado ilícito de cannabis lo sitúan en 40-80 toneladas.

A principios de 2019, el autor de este informe publicó un nuevo estudio sobre los usuarios de cannabis de CBD (Zobel et al. 2019). En el estudio se analizaban los productos que se podían comprar de 90 sitios

web que vendían cannabis de CBD en Suiza y una encuesta de unos 1500 usuarios de CBD captados a través de Facebook (unos 1200) y establecimientos (unos 300). El estudio sugiere que el cannabis de CBD sigue siendo, con diferencia, el principal producto en el mercado, pero también que hay muchos otros productos en oferta, al igual que en los mercados legales en los Estados Unidos: aceites, tinturas, comestibles, cristales, hachís, líquidos para cigarrillos electrónicos, etcétera. Entre la muestra no representativa de usuarios, una gran mayoría también era consumidora de cannabis ilícito y fumadora de tabaco. En torno al 30 % de la muestra informó de una enfermedad diagnosticada por un facultativo, principalmente asociada con dolor o con problemas de salud mental (por ejemplo, depresión). Las dos razones principales para tomar cannabis de CBD eran combinarlo con el uso de cannabis ilícito —por motivos legales o para reducir las cantidades de THC consumidas— y por cuestiones médicas y de bienestar. Muy pocos usuarios informaron de efectos negativos asociados con el uso de CBD. El uso de CBD para reducir la ansiedad, mejorar los trastornos del sueño, y mitigar el dolor y la inflamación fue valorado de forma muy positiva por los usuarios, mientras que otros efectos atribuidos en ocasiones al CBD fueron calificados de manera menos positiva o simplemente, según los usuarios de la muestra, como ausentes.

Se podría distinguir cinco tipos de usuarios. Tres de ellos incluyen a usuarios de cannabis ilícito en su mayoría jóvenes, que combinan este uso con CBD por diversas razones. Los otros dos grupos incluyen un alto porcentaje de personas que informan de una enfermedad. Un grupo incluye a personas de más edad, entre ellas muchas mujeres, que nunca han usado cannabis ilícito y que recurren a los aceites de CBD para tratar problemas de salud. El otro grupo es, de promedio, más joven, y usa cannabis ilícito y CBD principalmente por razones médicas. También son quienes gastan más dinero en productos de CBD.

Los productos de CBD no se pueden publicitar como productos terapéuticos (que es el motivo por el que se suelen adquirir), ya que esto los situaría en el marco de la ley sobre productos terapéuticos y, sin pruebas de su eficacia, los haría ilegales. E incluso si se venden como productos ordinarios o alimenticios, es posible que no sean totalmente legales debido a la forma en que se producen. Por lo tanto, en el futuro podrían tomarse medidas severas contra los productos no fumables, pero estas podrían variar según el cantón.

## **El aumento de las solicitudes de cannabis medicinal**

Suiza autorizó el cannabis medicinal en 2011. Las personas con esclerosis múltiple pueden recibir directamente de su médico la receta para Sativex®, un fármaco que reduce los espasmos relacionados con la enfermedad. En el caso de otros diagnósticos y síntomas, se debe enviar una solicitud especial a la OFSP y renovarla periódicamente. El médico debe completar un formulario especial y, entre otras cuestiones, indicar todos los demás tratamientos ya probados y el tipo de medicamento de cannabis que se administrará.<sup>8</sup> La OFSP acepta la solicitud en la mayoría de los casos, aunque esto no significa que el seguro de salud reembolse el fármaco, que suele ser muy caro. Para ello se necesita otro formulario de solicitud especial del médico a la compañía de seguros del paciente, y el índice de aprobación en este caso es mucho menor, a excepción de la esclerosis múltiple.

A pesar de la carga administrativa que supone para los médicos, el pequeño número de fármacos en oferta y su alto coste, y las pruebas limitadas sobre la eficacia de los cannabinoides para el tratamiento de distintas dolencias, el número de solicitudes aumenta de forma constante y, en estos momentos, supera las 3000 por año. Se puede prever que, en el futuro, el sistema se deberá simplificar. De hecho,

ya se presentó una solicitud de simplificación ante el Parlamento, que fue aceptada por la comisión parlamentaria en mayo de 2018. Se ha realizado una evaluación externa sobre la aplicación de la ley actual por parte de la OFSP y sobre posibles opciones para reducir la carga que entraña el acceso a los cannabinoides por razones médicas, mientras que, al mismo tiempo, se están elaborando estudios sobre sus efectos que cuentan con un gran apoyo en el Parlamento.

## Resumen y próximos pasos

La actual política de cannabis de Suiza se enfrenta a numerosos desafíos: una aplicación insatisfactoria de la ley sobre estupefacientes con respecto a las personas que usan cannabis, un mercado de cannabis de CBD muy visible y legal, intentos de cantones y ciudades por efectuar experimentos de distribución de cannabis, seguramente una iniciativa popular y una demanda creciente de cannabis medicinal. Estos numerosos desafíos deberían indicar que Suiza podría cambiar su política en un futuro no muy lejano.

Algunas ciudades y cantones desempeñan un papel importante en la situación actual, ya que es difícil que las autoridades federales ignoren sus llamamientos a favor de un cambio en la política. La decisión de apostar por la única vía legal que prevé la ley federal (los ensayos científicos) ha limitado en cierto modo el alcance de su acción, con proyectos que, muchas veces, son experimentos científicos de pequeña escala y orientados a la salud pública. Los derechos individuales, las molestias públicas y los llamados mercados negros suelen ser solo elementos secundarios de los proyectos. Sin embargo, esto podría cambiar si el Parlamento aprueba el nuevo artículo legal y su reglamentación correspondiente para efectuar estudios piloto. Los ensayos seguirán siendo relativamente menores, pero brindarán la oportunidad de explorar cuestiones más amplias que el mero efecto en el uso de los participantes.

Estos estudios, si finalmente se llevan a cabo, podrían abrir las puertas a más novedades en la política de cannabis de las Américas y el pujante mercado del CBD en Suiza. Su gran punto fuerte es que obligan a las autoridades federales, incluido el Parlamento, a tratar el tema y debatir posibles modelos regulatorios.

El mercado del CBD representa, sin duda, otro motor de cambio y un experimento natural en la regulación del mercado. Hasta ahora, las autoridades nacionales y locales han hecho poco uso de sus poderes para regular ese mercado, excepto en el campo de los productos para fumar, donde se aplica la legislación del tabaco. Se podría esperar que, si ese mercado disminuye, las autoridades locales se impliquen más en el control del producto y las regulaciones comerciales. Ello podría dar lugar a una situación interesante, en que los cantones aplicarían enfoques diferentes, algunos más restrictivos y otros más liberales, con lo que surgirían distintas configuraciones de mercado y, quizá, incluso cierto 'turismo cannábico' dentro de Suiza.

A escala nacional, el cambio más probable e inmediato que cabe esperar en este momento es el de la ley sobre estupefacientes, tras lo que se permitiría realizar ensayos no médicos con el cannabis. No obstante, no está claro si esta propuesta podrá reunir el respaldo de una mayoría parlamentaria. Actualmente, hay dos grandes frentes: los socialistas y los verdes a favor de la regulación del cannabis y los conservadores y el partido católico de centro en contra. Y entre ambos, se encuentran los liberales (de derecha), en que la mayoría sigue siendo contraria a que se introduzcan cambios legislativos. Sin embargo, dentro de este último partido, varios grupos y un miembro del Gobierno federal han manifestado su deseo de que se regule el cannabis. Si esta dinámica cobra impulso, se podría lograr una mayoría a favor de los ensayos de cannabis, e incluso de cambios más amplios.

La iniciativa popular se encuentra aún en su etapa inicial. Si se consigue reunir las 100 000 firmas necesarias y poner en marcha el proceso, el electorado suizo deberá volver a votar sobre si desea legalizar y regular el cannabis. Según una encuesta reciente, la mayoría de la población podría estar a favor de esta medida,<sup>9</sup> pero no está claro si seguiría siendo así después de una dura campaña política. Es poco probable que la votación de la iniciativa popular se celebre, como mínimo, antes de tres o cuatro años.

Actualmente, en el Parlamento se constata un fuerte apoyo a favor de flexibilizar las normas para el cannabis medicinal. Este será un ámbito donde, seguramente, se producirán cambios en los próximos años (por ejemplo, con la simplificación de los procedimientos y el aumento de los productos médicos en oferta). Uno de los temas que resultará interesante es cómo convivirán el 'cannabis medicinal' y el 'cannabis (más) terapéutico', que se vende en los establecimientos de CBD.

La junta consultiva sobre adicciones de Suiza prevé publicar una nueva versión de su informe sobre cannabis en 2019. El informe abarcará las últimas novedades a escala internacional y los nuevos datos científicos de los que se dispone. También formulará recomendaciones dirigidas al Gobierno sobre el futuro de su política en la materia.

Se podría dar la situación de que varias de las cuestiones relacionadas con la política de cannabis (problemas con la aplicación de la ley actual, la regulación del mercado del CBD, el número creciente de solicitudes de cannabis medicinal, etcétera) desencadenen una revisión parcial de la ley sobre estupefacientes. Pero en lugar de propiciar el gran cambio, de este modo se solucionarían los problemas uno por uno. Esta opción no se está discutiendo, pero sigue siendo el modelo por defecto.

## Referencias

- Boggio, Y. et al. (1997) *Apprendre à gérer: La politique suisse en matière de drogues*. Ginebra: Georg.
- Confederation Suisse (2001) Message concernant la révision de la loi sur les stupéfiants. 01,024.
- Csete, J. (2010) *From the Mountaintops: what the world can learn from drug policy change in Switzerland*. Budapest: Open Society Institutes.
- Csete, J. y Grob, P.J. (2012) 'Switzerland, HIV and the power of pragmatism: lessons for drug policy development'. *International Journal of Drug Policy* 23: 82-86.
- Eidgenössische Betäubungsmittelkommission (1983) *Drogenbericht*. Berna: Eidgenössische Betäubungsmittelkommission.
- Eisner, M. (1999) 'Déterminants de la politique suisse en matière de drogue: l'exemple du programme de prescription d'héroïne'. *Déviance et Société* 23(2): 189-204.
- EKDF (1999) Cannabis Report of the Swiss Federal Commission for Drug Issues (EKDF). Disponible en: <http://www.ukcia.org/research/ekdf.pdf>
- EKDF (2008) *Cannabis 2008: Update zum Cannabisbericht 1999*. Berna: EKDF.
- Fahrenkrug, H. (1997) 'Politique drogues illégales', en Muller, R., Meyer, M. y Gmel, G. (eds.) *Alcool, tabac et drogues illégales en Suisse de 1994 à 1996*. Lausana: ISPA.
- Grob, P.J. (2009) *Zürcher 'Needle-Park': Ein Stück Drogen Geschichte und -politik 1968–2008*. Zürich: Chronos Verlag.
- Hänni, C. (1998) *Im Spannungsfeld zwischen Arzneimittel und Rauschgift: Zur Geschichte der Betäubungsmittelgesetzgebung in der Schweiz*. Berna: SGGP/SSHP.
- Hansjakob, T. y Killias, M. (2012) 'Repression in der Drogenpolitik', in Eidgenössische Kommission Für Drogenfragen (ed.) *Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik: Ein Rückblick auf dreissig Jahre Schweizer Drogenpolitik*. Zürich: Seismo.
- Heller, A. (1992) Am Ziel? Chronik eines verlorenen Kampfes. *NZZ Folio* (en línea) abril. Disponible en: <http://folio.nzz.ch/1992/april/am-ziel> [Consultado el 5 de noviembre de 2015].
- Khan, R. et al. (2014) 'Understanding Swiss drug policy change and the introduction of heroin maintenance treatment'. *European Addiction Research* 20(4): 200-207.
- Klingemann, H. (1998) 'Harm Reduction and Abstinence: Swiss drug policy at a time of transition', en Klingemann, H. y Hunt, G. (eds.) *Drug Treatment Systems in an International Perspective: Drugs, Demons and Delinquents*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Kommission Schild (1996) Bericht der Expertenkommission für die Revision des Betäubungsmittelgesetzes („Kommission Schild“), Februar 1996 (EDMZ 311.814.d).
- Kraushaar, B. y Lieberherr, E. (1996) *Drogenland im Mafialand: Entwicklung, Kommentar und Materialien zur Drogensituation in der Schweiz*. Zürich: Werd Verlag.
- Kubler, D. (2000) *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé: analyse des conflits de mise en oeuvre*. París: L'Harmattan.
- Kubler, D. (2001) Understanding policy change with the Advocacy Coalition Framework: An application to Swiss drug policy'. *Journal of European Public Policy* 8(4): 623-641.
- Leimlehner, E. (2004) 'Der Cannabismarkt in der Schweiz. Strukturen, Veränderungen und Risiken'. *Abhängigkeiten* 2: 1-8.
- Meier, C. y Moser, E. (2005) 'Gestion de la question du cannabis en région biennoise'. *Dépendances* 27.
- Savary, J.-F., Hallam, C. y Bewley-Taylor, D. (2009) *The Swiss Four Pillars Policy: An evolution from local experimentation to federal law*. Londres: Beckley Foundation.
- Zobel, F. y Marthaler, M. (2016): *Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis (3ème édition): de A (Anchorage) à Z (Zürich)*. Lausana: Addiction Suisse.
- Zobel F., Homberg, C. y Marthaler, M. (2017) *Les amendes d'ordre pour consommation de cannabis: analyse de la mise en œuvre*. Lausana: Addiction Suisse.
- Zobel, F. (2017b) 'The Swiss Drug Policy', en Colson, R. y Bergeron, H. (eds.) *European Drug Policies: The Ways of Reform*. Nueva York: Routledge.
- Zobel, F., Notari, L., Schneider, E. y Rudman, O. (2019) Cannabidiol (CBD): analyse de situation. Addiction Suisse: rapport de recherche No 97.

## Notas

1. Una multa y no antecedentes penales.
2. Si al menos 100 000 ciudadanos firman una petición en un período de 18 meses, pueden solicitar un cambio en la Constitución del país. Si las firmas son válidas y el texto se ajusta a las normas legales vigentes, se convocará a los ciudadanos para que lo voten. El Parlamento puede presentar una contrapropuesta.
3. Cuando al menos 50 000 ciudadanos firman una petición contra una ley adoptada por el Parlamento, se celebrará una votación nacional sobre esa ley dentro de los 100 días posteriores a su publicación. Solo entrará en vigor si la aprueban la mayoría de los votantes.
4. Zúrich (ciudad), Berna (ciudad), Ginebra (cantón), Basilea-Ciudad (cantón), Thun (ciudad), Winterthur (ciudad), Biena (ciudad), Lucerna (ciudad), Lausana (ciudad).
5. Tanto Basel-Ciudad como Ginebra son lo que se conoce como ciudades-cantones, que comprenden una ciudad principal (Basilea y Ginebra) y sus alrededores. Otros cantones, como Berna y Zúrich, cuentan con territorios mucho más extensos y docenas o centenares de municipios de diferentes tamaños.
6. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/vernehmlassungsvorlage.html>
7. Una iniciativa parlamentaria es una propuesta presentada ante el Parlamento por uno de sus miembros. Primero debe ser examinada por la comisión correspondiente, que decide si hay motivos suficientes para llevarla adelante. Si la respuesta es positiva, se convierte en un proyecto de ley y debe seguir el proceso legislativo ordinario.
8. Los medicamentos de cannabis que se ofrecen son, fundamentalmente, Sativex® (CBD/THC 1/1) y Dronabinol ® (THC), así como dos preparados de un aceite de cannabis (Sativaoil; CBD/THC 0,3/1) y una tintura de cannabis (CBD/THC 1/2) producidos y vendidos por solo dos farmacias en todo el país.
9. <https://fachverbandsucht.ch/de/politik-medien/medienmitteilungen/mehrheit-der-schweizerinnen-und-schweizer-fur-aufhebung-des-cannabisverbots>

This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

## NUEVOS ENFOQUES EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE REDUCCIÓN DE DAÑOS

---

El proyecto Nuevos Enfoques en Políticas y Prácticas de Reducción de Daños (NAHRPP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta del Transnational Institute (TNI), con sede en los Países Bajos, ICEERS (España), Forum Droghe (Italia) y Diogenis (Grecia), que cuenta con el apoyo de la Unión Europea. El proyecto aborda los cambios que se están produciendo en el ámbito de las políticas de drogas en Europa.

Uno de los componentes del proyecto, encabezado por el TNI, se centra en el papel que desempeñan las autoridades locales frente a la regulación del cannabis. Las autoridades locales y regionales de toda Europa se enfrentan a las consecuencias negativas de un mercado ilícito de cannabis. Dichas autoridades, grupos de presión no gubernamentales y movimientos de base abogan cada vez más por que se regule el mercado del cannabis recreativo, en lugar de prohibirlo. Este proyecto analiza posibles modelos de regulación del mercado, además de medidas de carácter político, normativo y jurídico que están estudiando administraciones locales en Bélgica, España, Suiza, Alemania, Dinamarca y los Países Bajos.

El objetivo es que la información reunida a través de esta iniciativa ayude a comprender mejor cómo la regulación puede constituir un medio para reducir las consecuencias negativas de los mercados ilícitos de drogas entre las personas y las sociedades.

Con el fin de comprender mejor la situación y las posibilidades de regulación a escala local y regional, se elaboró una serie de informes de seis países, que presentan el contexto necesario para un informe analítico más general. Los informes de los países ofrecen información detallada sobre la situación en que se encuentra la política en materia de cannabis y las posibilidades de cambio dentro de cada país. En este informe se examina el pasado, el presente y el futuro de la política de cannabis en Suiza.

## 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, 1052 AK Amsterdam, Países Bajos  
Tel: +31-20-6626608, Fax: +31-20-6757176  
E-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)  
[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)



@DrugLawReform



Drugsanddemocracy



El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación e incidencia política que trabaja por un mundo más democrático, equitativo y sostenible. Durante más de 40 años, el TNI ha actuado como un punto de interconexión entre movimientos sociales, académicos y académicas comprometidos y responsables de políticas.

[www.TNI.org](http://www.TNI.org)