



PERSPECTIVAS SOBRE LAS DROGAS

Últimos avances de los modelos de la oferta legal del cannabis

El marco jurídico internacional sobre control de drogas está establecido en tres Convenciones de las Naciones Unidas, en los cuales se dan instrucciones a los países para que limiten el suministro y el uso de drogas para fines médicos y científicos. Sin embargo, está en auge el debate sobre la legalización de drogas con fines no médicos, en particular, del cannabis. En el presente análisis se describen los modelos que están en desarrollo de suministro legal del cannabis, así como algunas de las cuestiones que dichos modelos plantean.

El marco jurídico internacional sobre control de drogas está establecido en tres convenciones de las Naciones Unidas, en los cuales se ordena a los países limitar el suministro y el uso de drogas para fines médicos y científicos. No obstante, existe un creciente debate sobre la legalización de las drogas para fines no médicos y del cannabis en particular. Dichas propuestas plantean preocupaciones sobre el aumento en el consumo y los daños asociados y preguntas sobre los modos en que podría regularse la distribución del cannabis para fines no médicos para reducir el daño. En la UE desde la década de 1970 se desarrolló en los Países Bajos un sistema de distribución limitada, el cual ha seguido evolucionando en los últimos años. Las propuestas detalladas para la regulación del cannabis de uso no médico se iniciaron en dos estados de los Estados Unidos y en Uruguay a finales de 2012 y entraron en vigor en 2014, año en que otros dos Estados de EE. UU. y Washington DC votaron a favor de permitir la oferta y la distribución de la droga. Se trata de diferentes modelos que están siendo sometidos a un riguroso análisis a fin de comprender las ventajas y desventajas de un sistema regulado particular. Además de estos sistemas, el modelo de «clubes sociales del cannabis» se ha mencionado de manera creciente en los debates políticos sobre drogas. Sus defensores alegan que las políticas de no persecución de los particulares en algunos países pueden aplicarse igualmente a los grupos registrados de particulares, con el fin de permitir efectivamente una producción y un sistema de distribución cerrados. En la actualidad, las autoridades nacionales europeas rechazan el modelo.

[emcdda.europa.eu/topics/
pods/legal-supply-of-cannabis](http://emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis)



Los *Coffee shops* en los Países Bajos: venta al por menor sin producción

En los Países Bajos, el cultivo, la oferta y la posesión de cannabis son delitos, castigados con penas que incluyen la prisión. Sin embargo, se ha desarrollado una práctica de tolerancia, por primera vez establecida por normas locales en 1979, que ha evolucionado hasta el presente concepto de los «*coffee shops*», puntos de venta de cannabis autorizados con licencia municipal. Aproximadamente dos tercios de los municipios no permiten este tipo de establecimientos y el número de *coffee shops* en todo el país está en constante disminución, de 846 en 1999 a 614 en 2013. En estos establecimientos, se permite la venta de pequeñas cantidades de cannabis a mayores de 18 años en un intento de mantener lejos de otras drogas mucho más peligrosas a los adultos que experimentan con el cannabis. Si no se cumplen los criterios de la Fiscalía General, que prohíben la publicidad, las molestias y la venta a menores y a no residentes, así como la venta de drogas duras o de alcohol y limitan las ventas a 5 g por transacción, el establecimiento podrá ser clausurado y el operador o el propietario podrá ser enjuiciado. El programa para transformar estos establecimientos en clubes cerrados con miembros registrados se probó y desechó en 2012, pero desde enero de 2013, los *coffee shops* se limitaron a los residentes de los Países Bajos, lo cual debe demostrarse mediante el documento de identidad o el permiso de residencia. No obstante, la aplicación y el cumplimiento de esta norma varían de municipio a municipio. Sigue pendiente una propuesta de limitar las ventas en estos establecimientos a productos del cannabis con niveles de THC por debajo del 15 %, mientras se tratan cuestiones relativas al cumplimiento. No pueden venderse más de 5 g por persona en una transacción y no se permite al establecimiento tener existencias de más de 500 g de cannabis. Aunque en los Países Bajos no se permite el cultivo ni la distribución de cannabis al por mayor, esto resulta en lo que se denomina el «problema de la puerta trasera», es decir, que pueden venderse drogas por delante pero no suministrarse por detrás. A pesar de que se ha discutido mucho sobre esta incoherencia, hasta la fecha no se ha logrado una solución. Junto con el sistema de *coffee shops*, en principio, el cultivo y la posesión de pequeñas cantidades de cannabis (hasta 5 g) para uso personal no se perseguirán.

Una evaluación de la política antidroga neerlandesa de 2009 consideró que este tipo de establecimientos era la principal fuente de cannabis para los usuarios (aunque no la única), que los mercados de las drogas duras y las drogas blandas siguen estando separados y que el uso del cannabis por parte

Definiciones

La terminología en este ámbito se suele confundir aunque en términos sencillos deben señalarse las siguientes diferencias:

La **descriminalización** hace referencia a la supresión de la condición de delito de una determinada conducta o acción. Esto no implica que dicha conducta sea legal, puesto que todavía podrían aplicarse multas de carácter no penal. En relación con el debate sobre drogas, este concepto normalmente se utiliza para describir las leyes que abordan la posesión personal en lugar de la oferta de drogas.

La **despenalización** hace referencia a la introducción de la posibilidad o política de sobreseimiento de una causa penal sin un procedimiento que conduzca al castigo, por ejemplo, porque el asunto se considera «menor» o el enjuiciamiento «no es de interés público».

Se entiende por **legalización** convertir en lícito un acto que antes estaba prohibido. En el contexto de las drogas, esto normalmente hace referencia a la eliminación de todas las sanciones penales y no penales, aunque otras normativas pueden limitar el alcance de la autorización. Dicho término se utiliza normalmente en el contexto de la oferta de drogas.

La **regulación** implica que se establecen una serie de normas y restricciones en relación con la oferta o el uso de una sustancia, como en el caso del alcohol y el tabaco. Los sistemas normativos suelen establecer límites en el acceso, como límites de edad y controles de los puntos de venta, y pueden establecer restricciones relacionadas con la publicidad. Las sanciones por el incumplimiento de estas normas pueden tener o no carácter penal.

de adultos era relativamente bajo en comparación con el que se registra en otros países europeos. No obstante, el uso por parte de menores era elevado (ya fuera debido a la existencia de estos establecimientos, a una mayor aceptación del uso o a otros factores), existía una grave perturbación causada por el turismo de la droga y el sector era objeto de un interés y de una comercialización crecientes por parte de la delincuencia organizada ⁽¹⁾. Los desarrollos legales más recientes se han producido en respuesta a esta evaluación. El 1 de marzo de 2015 se publicó un artículo sobre la entrada en vigor de la Ley sobre el opio, la cual prohibía las actividades de preparación y facilitación del cultivo y el tráfico ilegales del cannabis.

(1) https://english.wodc.nl/images/1790_summary_tcm45-201181.pdf

Comparación de legislaciones

| | Países Bajos | Estado de Washington | Estado de Colorado | Uruguay | Estado de Oregon | Estado de Alasca | Distrito de Columbia |
|---|--|--|---|--|--|--|--|
| Nivel de legislación | Directrices del fiscal nacional | Legislación estatal (conflicto con la legislación federal) | Constitución estatal (conflicto con la legislación federal) | Legislación nacional | Legislación estatal (conflicto con la legislación federal) | Legislación estatal (conflicto con la legislación federal) | Legislación estatal (conflicto con la legislación federal) |
| Organismo regulador | Municipio | Consejo de Control de los Licores del Estado de Washington | Departamento de Ingresos de Colorado | Instituto de Regulación y Control del Cannabis | Comisión del Control de Licores de Oregon (LCC) | Consejo de Control de Bebidas Alcohólicas | N/D |
| Límite de edad para la posesión | 18 | 21 | 21 | 18 | 21 | 21 | 21 |
| Cultivo domestico | Está prohibido, pero no hay enjuiciamiento si no son más de cinco plantas para consumo propio. | No permitido | Hasta seis plantas, tres en flor (no pueden venderse) | Hasta seis plantas/ 480 g | Hasta cuatro plantas | Hasta seis plantas | Seis plantas, solo tres en flor. No más de 12 plantas en conjunto para una unidad con múltiples ocupantes. |
| Cantidad máxima permitida para la posesión | Ninguna, pero no hay investigación si la cantidad es menor de 5 g | 1 oz (28,5 g) | 1 oz (28,5 g) | 40 g | 1 oz (28,5 g) | 1 oz (28,5 g) | 2 oz (57 g) |

Legalización en el continente americano: producción y venta al por menor

En 2012, los votantes estadounidenses de los estados de Colorado y Washington aprobaron propuestas para establecer sistemas estatales de distribución regulada del cannabis para fines no médicos (distintos de los sistemas de «marihuana para uso médico» que ya existían en 18 estados del país). El sistema tenía los siguientes objetivos: liberar recursos para luchar contra los delitos violentos y contra la propiedad, regular el tráfico visible y obtener ingresos fiscales procedentes de dicho comercio. Tal como ocurre en los Países Bajos el sistema utiliza puntos de venta autorizados, se establecen límites de edad (21 años, igual que para el alcohol), se limita la publicidad, se limita la posesión personal (a 1 oz/28 g) y se prohíbe el consumo en público. A diferencia de los Países Bajos, se establece un sistema de licencia estatal para la producción y la transformación destinada al suministro de los puntos de venta. Los sistemas empezaron a funcionar en enero de 2014 en Colorado y en julio de ese mismo año en el estado de Washington. Se han establecido normas de desarrollo, con paralelismos con la normativa relativa al alcohol y al tabaco. Ambos estados contaban con la existencia de industrias del cannabis para uso médico y,

en el caso de Colorado, una vía constitucional mediante la cual se legalizó el uso no médico del cannabis, además de la existencia de una poderosa industria del cannabis para uso médico, ha impedido el desarrollo de normativas estrictas destinadas principalmente a proteger la salud pública. Hasta la fecha, no existen informes significativos de Colorado o Washington que sugieran que se han hecho realidad las preocupaciones iniciales relacionadas con el aumento de la delincuencia, los accidentes de vehículos de motor y la falta de productividad; será necesario valorar adecuadamente las repercusiones sociales y sobre la salud a largo plazo. Debería aclararse que en ambos estados ya han existido durante varios años normativas laxas en materia de marihuana para uso médico, haciendo que estos cambios legales sean más graduales de lo que parecen. Algunos profesionales sanitarios han planteado inquietudes legítimas sobre la venta de algunos productos comestibles muy potentes. El estado de Colorado ha comunicado ingresos fiscales que ascienden a 114 millones USD para el año 2015, mientras que el estado de Washington ha declarado una cifra de 129 millones dólares. En noviembre de 2014, los estados de Oregon y Alaska votaron a favor de sistemas normativos similares, mientras que Washington DC votó a favor de un sistema que legalizara únicamente el cultivo doméstico y la transferencia

Clubes sociales de cannabis: producción sin venta al por menor

Los clubes sociales de cannabis funcionan sobre el principio de que si no se persigue a una persona por cultivar una planta de cannabis para uso privado o propio, tampoco debería perseguirse a veinte personas que cultivan juntas veinte plantas para uso privado o propio. Está claro que este concepto no está exento de problemas. Determinar qué se entiende por una producción «compartida», por ejemplo, resulta problemático y también está el problema general de cómo pueden distinguirse legalmente estas actividades de los delitos de suministro. En toda la Unión Europea, los propios delitos de oferta de droga tienen distintas definiciones jurídicas aunque normalmente exigen el traspaso de drogas entre personas y aplican también algunos criterios relativos a la cantidad.

Ante esto, los clubes sociales del cannabis han intentado establecer normas de funcionamiento para evitar cargos por tráfico, suministro de drogas o incitación al consumo de drogas. Por ejemplo, el grupo de defensa Encod ⁽¹⁾ ha propuesto que los clubes deberían funcionar como un convenio colectivo, con un registro de miembros, un cálculo de costes que refleje el consumo individual previsto y la cantidad limitada producida por persona y destinada al consumo inmediato. Los clubes deberían estar cerrados al público y los nuevos miembros deberían ser usuarios establecidos de cannabis que han sido aceptados

únicamente mediante invitación. Este modelo, aunque ha sido promovido por activistas en Bélgica, Francia, España y Alemania, no está permitido por las autoridades nacionales de ningún país europeo, lo cual significa que es probable que los clubes sociales del cannabis estén sujetos a sanciones legales si son identificados o, en el mejor de los casos, estén operando en un limbo jurídico.

En la actualidad, es complicado saber en qué medida estos clubes sociales existen en Europa, aunque parece que son escasos. La ciudad de Utrecht en los Países Bajos anunció un proyecto para desarrollar un club de este tipo en 2011 pero el proyecto todavía no ha sido ejecutado. Algunos clubes comunicaron que están operando de forma limitada en algunas regiones españolas, aprovechándose del hecho de que, aunque la legislación española prohíbe la producción, la oferta y la posesión personal de cannabis en público, no está penalizada la posesión en espacios privados. No obstante, la posición jurídica del consumo compartido es más complicada, pero en 2015 tres sentencias del Tribunal Supremo español concluyeron que el cultivo y distribución organizados, institucionalizados y persistentes en una asociación abierta a nuevos miembros se considera tráfico de drogas.

(1) <http://www.encod.org/info/CODE-OF-CONDUCT-FOR-EUROPEAN.html>

no comercial de hasta 28 g (es decir, no puntos de ventas). Los mercados de la marihuana para uso médico han existido en todas estas jurisdicciones, reforzando de nuevo el hecho de que el avance hacia el cannabis legal para uso no médico no se hiciera en un único paso. En Oregon los dispensarios médicos de marihuana pueden vender marihuana de uso no médico desde octubre de 2015 hasta finales de 2016, fecha en la que se dará licencia a tiendas independientes; en Alaska, a diferencia de en otros Estados, están previstos la venta al por menor y el consumo en lugares particulares («*coffee shops*»).

Estos sistemas a escala estatal contravienen directamente la legislación federal estadounidense, en la que la posesión y la oferta del cannabis son delitos. El Departamento de Justicia estadounidense emitió directrices en agosto de 2013 en las que se daban instrucciones a los fiscales federales para priorizar ocho ámbitos de aplicación, incluida la venta a menores, los ingresos que van a asociaciones con propósito delictivo y desvío a otros estados ⁽²⁾. Fuera de estos ámbitos,

el gobierno federal dependerá de los estados para aplicar sus legislaciones. En febrero de 2014 se emitieron otras directrices para las instituciones financieras que proporcionan servicios a los negocios relacionados con la marihuana ⁽³⁾; esto también es un delito federal aunque las dimensiones resultantes de transacciones en efectivo y su almacenamiento se han convertido en una preocupación en sí mismas en materia de aplicación de la ley. Mientras tanto, se están elaborando propuestas similares de reglamentos en otros estados que estarán preparadas para noviembre de 2016, aunque en el estado de Vermont, es el órgano legislativo, en lugar de los votantes, quien está expresando interés en promulgar un modelo regulador.

En Uruguay, una legislación nacional de 2013 permite al Estado regular la oferta y el uso del cannabis a través de tres vías. La legislación permite que los usuarios registrados cultiven en sus casas, sean miembros de un club social del cannabis o adquieran cannabis que esté regulado por el gobierno a través de farmacias autorizadas. El objetivo

(2) <http://www.justice.gov/opa/pr/2013/August/13-opa-974.html>

(3) www.fincen.gov/statutes_regs/guidance/pdf/FIN-2014-G001.pdf

declarado de la legislación es reducir los daños causados por el mercado ilícito y proporcionar educación y oportunidades de prevención. Todos los usuarios deben registrarse ante el Estado. Este sistema está gestionado por el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). Los usuarios pueden disponer de hasta seis plantas en flor en sus hogares, comprar hasta 40 g al mes en una farmacia o unirse a un club del cannabis compuesto de 15 a 45 miembros que cultive hasta 99 plantas, y deben estar registrados en el IRCCA. El cultivo o la oferta no autorizados siguen estando castigados con una pena de prisión de 20 meses a 10 años. Mientras que los modelos de cultivo en el domicilio y en clubes están operativos desde octubre de 2014, la oferta a través de farmacias se ha retrasado a causas de problemas en el cultivo, y se espera que comience a finales de 2016.

La CICAD, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, publica una comparación más detallada de las normativas sobre cannabis en América del Norte y del Sur (4).

Gráfico en movimiento



Gráfico en movimiento: ¿qué es la despenalización de las drogas? emcdda.europa.eu/topics/pods/legal-supply-of-cannabis

Bibliografía recomendada

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2012), *Cannabis production and markets in Europe*, EMCDDA Insights, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

(4) http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/cannabis/comparativeLegalAnalysis_ENG.asp