

La política de cannabis en los Países Bajos: hacia adelante, no hacia atrás

Diversos malentendidos e información inexacta sobre los cambios actuales y propuestos a la política de cannabis neerlandesa en 2011 han llevado a algunos opositores de la reforma del cannabis a sugerir que el país se retira de su política de larga tradición y pragmática sobre la tolerancia de la posesión, uso y venta de cannabis.

Este no es el caso. En realidad, la mayor parte de las medidas regresivas que se han implementado, han sido abandonadas posteriormente o sólo han tenido algunos impactos marginales. Adicionalmente, existe un apoyo público por una más amplia y progresiva reforma, que incluya un sistema de regulación legal de cannabis similar al adoptado en Uruguay, y numerosos municipios están realizando esfuerzos para establecer dichos modelos de producción y de suministro.

Antecedentes

El enfoque neerlandés de política de cannabis ha sido fundamentalmente pragmático, en lugar de ser conducido únicamente por visiones políticas o ideológicas. Cuando el “nuevo” enfoque fue formalmente adoptado en 1976, la política estaba motivada principalmente por un deseo de separar el mercado del cannabis –considerado como de bajo riesgo– de otros mercados de drogas ilegales más riesgosas.

La política despenaliza la posesión personal y el uso del cannabis para adultos, y a diferencia de otros enfoques de despenalización que han sido instrumentados en otras partes del mundo, ésta adicionalmente tolera la existencia de puntos de venta de cannabis de bajo volumen. Estos son los puntos de venta que eventualmente se convirtieron en los conocidos ‘coffee shops’ neerlandeses.

Los ‘coffee shops’ tienen permitido operar bajo estrictas condiciones de concesión de licencias,

que incluyen restricciones de edad para el acceso, la prohibición de la venta de otras drogas (incluyendo al alcohol), y controles sobre la apariencia externa de las tiendas, señalización y *marketing*.

El enfoque ha sido ampliamente exitoso:

- Sólo el 14% de quienes consumen cannabis en Países Bajos reporta que otras drogas estén disponibles a través de su fuentes habituales de acceso a cannabis, comparado con el 52% en Suecia.²
- Las tasas de uso de cannabis en los Países Bajos son equivalentes o inferiores a los de muchos países vecinos (que no tienen ‘coffee shops’),³ y son sustancialmente menores que en Estados Unidos.⁴
- A pesar de que el uso de cannabis en los Países Bajos ha aumentado desde 1976, se ha mantenido en línea con las tendencias europeas más amplias.



- Anualmente los 'coffee shops' generan un estimado de 400 millones de euros en impuestos –dinero que de otra forma habría sido de organizaciones criminales.⁵

El pragmatismo también respalda la política neerlandesa sobre drogas más problemáticas, como la heroína inyectable. Para esta droga se ha utilizado durante mucho tiempo un enfoque de reducción de daños que consiste en el intercambio de jeringas, y la prescripción de sustitutos de opiáceos y de mantenimiento con heroína. Como resultado, las tasas de uso de heroína a lo largo de la vida representan en Países Bajos sólo un tercio de lo que representan en los Estados Unidos.⁶

Sin embargo, el sistema de 'coffee shops' no ha estado exento de problemas. En algunas ciudades de la frontera sur se han reportado problemas causados por un gran número de visitantes de países vecinos que acuden a los 'coffee shops'.⁷ Quizás más importante, las peculiaridades de la evolución del sistema dentro de un marco internacional legal que estrictamente prohíbe la producción legal ha llevado a la paradoja de que, mientras las ventas son toleradas y legalizadas *de facto*,⁸ los 'coffee shops' son suministrados a través de un sistema ilegal de producción –que a menudo tiene que ver con grupos criminales organizados.

Los opositores a la reforma de las políticas de cannabis han tratado de exponer la experiencia neerlandesa negativamente, pero han fracasado en gran medida, pues los resultados abrumadoramente positivos hablan por sí mismos. No obstante, cuando un nuevo gobierno conservador decidió

imponer una serie de nuevas restricciones a los 'coffee shops' en 2011, el hecho fue aprovechado por los opositores a la reforma como evidencia de que el 'experimento de cannabis' neerlandés estaba terminándose debido a su fracaso. Este informe cuestiona esta narrativa a través de la exposición de los hechos sobre cuestiones claves.

Los 'wietpas'

Una de las iniciativas de más alto perfil para la restricción de la venta de cannabis en los Países Bajos han sido los propuestos 'wietpas' (o 'proyecto sobre marihuana') –un sistema que efectivamente convertiría los 'coffee shops' en clubes privados con un máximo de 2,000 miembros adultos, quienes deben ser residentes neerlandeses.

Las preocupaciones acerca de la propuesta se generalizaron desde el principio, con objeciones por parte del sindicato más grande de la policía de Países Bajos, así como los alcaldes de las ciudades más grandes: Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht, donde están situados la mayoría de los 'coffee shops'. Las autoridades de Ámsterdam fueron particularmente expresivas; un tercio de los 'coffee shops' están situados en dicha ciudad, generado valiosa actividad económica –particularmente ingresos por turismo– con muy pocos problemas reportados.

Un sondeo en 2012 reveló que 60% de la población cree que el mecanismo del 'wietpas' debe detenerse, y el 80% cree que este aumentaría el comercio ilegal.⁹ En una reciente encuesta realizada por jueces y fiscales neerlandeses,¹⁰ 63.0% dijo que no se debe

considerar el requisito de residencia como una manera eficaz para suprimir el desorden público en torno a los ‘coffee shops’. Estas preocupaciones estaban bien fundamentadas pues el tráfico ilegal ha aumentado considerablemente justamente en los municipios del sur que adoptaron dichas restricciones.

Se suponía que el ‘wietpas’ se extendería a nivel nacional en 2013, pero la idea fue abandonada en octubre de 2012 por la nueva coalición del gobierno. No obstante, los municipios mantienen el control sobre las políticas de los ‘coffee shops’ locales, y algunos de ellos sólo han mantenido las restricciones de acceso restringido a visitantes a pesar del rechazo de las propuestas de los wietpas.¹¹ Sin embargo, una encuesta realizada en 2014 encontró que 85% de los municipios que permiten los ‘coffee shops’ no hacen cumplir el criterio de residencia.¹²

Límites potenciales sobre menudeo de cannabis

Otro aviso ampliamente difundido en 2011 fue el anuncio de que el gobierno neerlandés pretendió imponer un límite del 15% al componente activo (THC) del cannabis vendido en los ‘coffee shops’. El cannabis con porcentaje mayor al límite de THC sería clasificado como una droga “dura” y sujeto de una respuesta proporcional a su estatus legal. Esta propuesta no se ha instrumentado, y casi todas las esferas del gobierno que se involucrarían en el seguimiento, incluyendo a la policía, fiscalías y forenses, se han opuesto a la medida.¹³ El gobierno actual tiene aún la intención de llevar adelante esta reglamentación, pero su futuro es cada vez más incierto. Una investigación del Instituto Trimbos ha argumentando, convincentemente, que el umbral de potencial es arbitrario y que no existe evidencia alguna de que la medida reduciría daños a la salud.¹⁴

Clausura de los ‘coffee shops’

El número de ‘coffee shops’ en los Países Bajos se ha reducido gradualmente de cerca de 850 en 1999 a 651 para finales de 2011.¹⁵ Algunas personas han interpretado esto como una tendencia que eventualmente llevará a la clausura de todos los ‘coffee shops’. En realidad, esta reducción se debe a la evolución de las normas de concesión de licencias municipales. No existe sugerencia alguna de que el sistema de ‘coffee shops’ está siendo abandonado

(ver información relevante a opinión pública más adelante) y el número de municipios en los que se ubican los ‘coffee shops’ se ha mantenido constante.

Otro acontecimiento que sucedió en 2011 fue la introducción de una prohibición de ‘coffee shops’ dentro de una distancia de 250 metros de escuelas preparatorias. Aunque dicha medida fue anunciada como una forma de protección de la infancia, en realidad era más un gesto político llamativo que no se sostenía por ninguna evidencia significativa. En la práctica, sin embargo, las concesiones de licencias otorgadas a los municipios significa que pueden reemplazar efectivamente la prohibición si así lo desean.

La oposición se ha centrado en el hecho de que en algunas áreas urbanas –en donde la mayoría de los ‘coffee shops’ están ubicados– la estricta regla de 250 metros requeriría que la mayoría de ellos clausuraran. Mientras tanto, se sigue discutiendo qué tan estricta ser con la regla o si será aplicada, pues en el caso de Ámsterdam ello significaría que 28 locales actuales clausuraran entre 2014 y 2016.

Opinión Pública

El apoyo público a los ‘coffee shops’ ha incrementado a lo largo de su existencia. En la encuesta más reciente, llevada a cabo en diciembre de 2013, se muestra que a una mayoría significativa de la población neerlandesa le gustaría “ir más allá”, con 65% apoyando el tipo de regulación legal aprobada en Uruguay.¹⁶

Nuevos esfuerzos para abordar el “problema de la puerta trasera”

Quizás la mayor preocupación justificable con el sistema de los ‘coffee shops’ es el llamado “problema de la puerta trasera”, mediante el cual se tolera la venta de cannabis (la droga puede salir de los locales a través de la puerta principal) pero la producción y el cultivo (la cadena de suministro que lleva el producto hasta la puerta de atrás de los ‘coffee shops’) siguen permaneciendo prohibidos. Esto ha generado la preocupación por un vínculo entre los ‘coffee shops’ y el crimen organizado.

No obstante, existe algo de verdad en las afirmaciones de dichos vínculos. El problema se refiere, casi en su totalidad, a la paradoja legal en la que el suministro de cannabis en los ‘coffee

shops' es un acto criminal, mientras que la venta de cannabis no lo es, en la práctica.

Por otra parte, las afirmaciones de que el 80% del cannabis cultivado en los Países Bajos está destinado a la exportación, bajo el control criminal, han sido utilizadas como propaganda conservadora sin evidencia alguna que soporte el argumento.¹⁷ Se han discutido distintos esfuerzos para resolver este problema a través de alguna forma de regulación de la producción y el suministro de los 'coffee shops'. Más recientemente, se ha puesto mayor atención en otros modelos internacionales como los clubes cannábicos en España¹⁸ o la regulación legal de cannabis en Uruguay y dos estados de Estados Unidos.

Recientemente, 41 municipios de los Países Bajos han aprobado un manifiesto que busca que la producción de cannabis sea regulada, y 25 de los 38 municipios más grandes han solicitado al Ministro de Justicia un permiso para experimentar diversas formas de producción y suministro de cannabis autorizado.¹⁹ Entre estas, se incluye la concesión de licencias de productores privados y granjas municipales de cannabis. Hasta ahora, ninguna de estas propuestas ha sido aprobada, no obstante, el alcalde de un municipio del sur, Heerlen, ha expresado públicamente su disposición de proceder sin permiso formal.

Además, la mayoría de los partidarios de los dos partidos políticos que actualmente conforman el gobierno de coalición de los Países Bajos están a favor de regular legalmente el suministro de cannabis,²⁰ y el segundo partido más grande, Demócratas 66, que se consolida actualmente como la oposición, está preparando un proyecto de ley que podría alcanzar esta meta.²¹ Consecuentemente, todas las señales apuntan hacia la existencia de un amplio apoyo popular y político para la continuidad de la postura históricamente progresista en torno al cannabis.

Para leer más

- Rolles, S. y Murkin, G. (2013) *How to Regulate Cannabis: A Practical Guide*, Transform Drug Policy Foundation. www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide
- Grund, J.-P. y Breeksema, J. (2013) *Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*, Global Drug Policy Program, Open Society Foundations. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Coffee%20Shops%20and%20Compromise-final.pdf
- The Transnational Institute, *Drugs and Democracy*. <http://www.tni.org/work-area/drugs-and-democracy>
- DrugWarFacts.org, 'The Netherlands Drug Control Data and Policies'. www.drugwarfacts.org/cms/?q=node/1212#sthash.P8h7c9ur.dpbs

Referencias

- ¹ Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2013) *A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies in Practice Across the Globe*, Release. http://www.release.org.uk/sites/release.org.uk/files/pdf/publications/Release_Quiet_Revolution_2013.pdf
- ² European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction (2013) *Further insights into aspects of the EU illicit drugs market: summaries and key findings*, p. 18. http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/eu_market_summary_en.pdf
- ³ European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction (2012) 'Cannabis: last year prevalence among all adults (15-64 years old)'. <http://www.emcdda.europa.eu/countries/prevalence-maps>
- ⁴ MacCoun, R. J. (2011) 'What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?', *Addiction*, vol. 106, no. 11, pp. 1899-1910.
- ⁵ Grund, J.-P. y Breeksema, J. (2013) *Coffee Shops and Compromise: Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*, Global Drug Policy Program, Open Society Foundations, p.52. www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Coffee%20Shops%20and%20Compromise-final.pdf
- ⁶ DrugWarFacts.org, 'The Netherlands Drug Control Data and Policies'. www.drugwarfacts.org/cms/?q=node/1212#sthash.P8h7c9ur.dpbs
- ⁷ Para una mayor discusión, ver el capítulo sobre turismo, página 197, en Rolles, S. y Murkin, G. (2013) *How to Regulate Cannabis: A Practical Guide*, Transform Drug Policy Foundation. www.tdpf.org.uk/resources/publications/how-regulate-cannabis-practical-guide
- ⁸ Para leer más sobre la distinción entre legalización *de facto* y *de jure*, ver Rolles, S. y Murkin, G., op. cit., pp. 30-31.
- ⁹ Peil.nl (2013) 'Cannabis opinion polls in the Netherlands' (traducido por el Transnational Institute). www.druglawreform.info/images/stories/documents/Cannabis_opinion_poll_in_the_Netherlands_2.pdf
- ¹⁰ Lensink, H. y Husken, M. 'De rechter is het zat', *Vrij Nederland*, 10/12/13. www.vn.nl/Archief/Justitie/Artikel-Justitie/De-rechter-is-het-zat.htm
- ¹¹ Para mayor detalle sobre el 'wietpas', ver: Blickman, T., 'Cannabis pass abolished? Not really', Transnational Institute blog, 30/10/13. www.druglawreform.info/en/weblog/item/4005-cannabis-pass-abolished-not-really
- ¹² Maalsté, N. et al. (2014) *Verplicht nummer Onderzoek naar de lokale handhaving van het coffeeshopbeleid*, Access interdit. http://accessinterdit.nl/images/2014-02/verplicht-nummer-def_1.pdf
- ¹³ Las posibilidades para regular la potencia del cannabis y otros productos derivados, y los daños asociados a la potencia, son discutidos en Rolles, S. y Murkin, G., op. cit., pp. 107-116.
- ¹⁴ Trimbo Institute (2013) *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops*. www.trimbos.nl/webwinkel/productoverzicht-webwinkel/alcohol-en-drugs/af/af1221-thc-concentraties-2012-2013
- ¹⁵ Bieleman, B., Nijkamp, R. y Bak, T. (2012) *Coffeeshops in Nederland 2011*. Groningen: Intraval. http://www.intraval.nl/pdf/b108_MCN11.pdf
- ¹⁶ Peil.nl, op. cit.
- ¹⁷ Blickman, T. y Jelsma, M., 'The Netherlands is ready to regulate cannabis', Transnational Institute blog, 19/12/13. <http://druglawreform.info/weblog/item/5219-the-netherlands-is-ready-to-regulate-cannabis>
- ¹⁸ Rolles, S. y Murkin, G., op. cit., pp. 62-65.
- ¹⁹ de Graaf, P. 'Burgemeesters werken aan manifest voor legalisering wietteelt', *Volkskrant.nl*. <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3565577/2013/12/20/Burgemeestersmanifest-voor-legalisering-wietteelt.dhtml>
- ²⁰ Blickman, T., 'Majority of the Dutch favour cannabis legalisation', Transnational Institute blog, 04/10/13. www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch-favour-cannabis-legalisation
- ²¹ DutchNews.nl, 'D66 Liberals to draft regulated marijuana production proposal', 20/11/13. http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/11/d66_liberals_to_draft_regulate.php#sthash.rBMjAisw.dpuf



www.mucd.org.mx

TRANSFORM
Getting drugs under control

www.tdpf.org.uk

Publicado en Marzo de 2014

Autor: Steve Rolles

Contribuyeron al texto: George Murkin, Danny Kushlick, Tom Blickman, Guus Zwitter, Aram Barra y Lisa Sánchez

Diseño y formación: George Murkin

Traducción al español: Rebeca Calzada y Aram Barra

Este informe está publicado bajo una licencia de Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual. Puede ser reproducido en parte o en su totalidad de forma gratuita y sin permiso para uso no comercial, en el entendido de que los autores y Transform Drug Policy Foundation sean acreditados, y se incluyan enlaces a la página web www.tdpf.org.uk o www.mucd.org.mx.