

El caso Holandés: Una regulación incompleta

Tom Blickman



Seminario internacional



Políticas de drogas en América Latina en el proceso de debate hacia UNGASS 2016:

Convergencias posibles

Quito, 28 de julio, 2015

Resumen de la presentación

- Legislación vigente
- La trayectoria hasta la modificación de la Ley del Opio en 1976
 - Los coffeeshops
 - El papel de la Unión Europea
 - El contexto actual
- Regulación completa: ¿Es possible?

El caso Holandés: Una regulación incompleta

- El **problema de la regulación incompleta** de los coffeeshops radica en la paradoja de que la venta y posesión de pequeñas cantidades '**por la puerta delantera**' no está perseguida, mientras que el suministro '**por la puerta de atrás**' (el cultivo y el comercio) sigue estando totalmente penalizado.
- Como resultado que los coffeeshops **tienen que adquirir sus suministros en el mercado ilegal**.
- Esta **contradicción** era obvia desde el principio, cuando en 1976 se modificó la Ley del Opio, sin regular el suministro del cannabis.

Legislación vigente

- **Ley del Opio:** la venta y la posesión de cannabis sigue siendo un delito tipificado
- **Principio de conveniencia** (o "oportunidad"): una **opción discrecional** que permite a la Fiscalía Pública no emprender acciones legales en caso de que así convenga en pro del interés general
- A la investigación y el enjuiciamiento de este tipo de delitos se le ha asignado "**la prioridad judicial más baja**"
 - El **cultivo de cannabis es prohibido**, pero se permite cinco plantas para el consumo personal. La policía debe confiscar las plantas en caso de un flagrante, pero no hay acción penal

Criterios AHOJGI

Las **directrices** del Ministerio de Justicia a través de la Fiscalía Pública detallan las **condiciones a la venta de cannabis** en coffeeshops autorizados

- no hacer **publicidad** (A)
- no vender **drogas duras** (H)
- no provocar **desórdenes públicos** (O)
- no vender a **menores de edad** (18 años) (J)
- limitar las ventas a una pequeña **cantidad** por transacción (5 gramos) y no exceder el límite establecido en el almacén (500 gramos) (G)
- en el 2013 se añadiera el criterio de **venta exclusiva a residentes** (I)

El papel del ayuntamiento

- La política sobre los coffeeshops es descentralizada
- El ayuntamiento decide si una ciudad quiere tener coffeeshops y puede imponer reglas adicionales
- Al final de 2014 hubo 591 coffeeshops repartidos en 103 de los 403 ayuntamientos
- 75% de los ayuntamientos no tienen coffeeshops aplicando una de «política cero»

La trayectoria hasta la modificación de la Ley del Opio en 1976

- Al final de la década de 1960 **detenciones por drogas** crecieron rápidamente en el clima de agitación contracultural de la época
- El **enfoque represivo fue criticado** por el público y algunos políticos
- La **aplicación de ley resultó ser muy difícil**, requiriendo mucho tiempo sin reducción notable en la disponibilidad o el uso de drogas
- En 1969, la Fiscalía Pública promulgó **las primeras directrices** cambiando el enfoque de la actuación policial y la persecución del consumo de cannabis hacia el tráfico de cannabis y otras sustancias

La Comisión Hulsman en 1969 y la Comisión Baan en 1972

- Proponían la **abolición de las sanciones penales** por uso de drogas
 - Enfoque de **salud pública** para tratar los problemas de drogas
- Los **efectos negativos** de la detención y el enjuiciamiento penal de los consumidores de cannabis eran mayores que los posibles beneficios
 - El cannabis fue considerado una **droga relativamente leve**
- Hacer una **distinción entre sustancias** con un "riesgo inaceptable", como la heroína, y "otras sustancias", el cannabis
 - El **contexto social** determinó el riesgo asociados con el uso
- La **marginación resultante de acción penal** podría causar consumidores de cannabis para cambiar a las drogas "duras, más peligrosas"

Modificación Ley del Opio (1976)

- El gobierno **adoptó muchas de las recomendaciones** de las comisiones Baan y Hulsman
- **Distinción entre las drogas** con riesgos inaceptables (las drogas duras, la heroína) y los productos de cannabis (las drogas blandas)
 - El **consumo** dejó de ser un delito
- La **tenencia de hasta 30 gramos** se convirtió en **un delito menor** sin registro de antecedentes penales que podría ser suspendido
 - La tenencia de más de 30 gramos siguió siendo un delito penal

Gobierno dispuesto a legalizar el cannabis totalmente

- Cuando se produjo la revisión legislativa, deseaban **ir más allá de la descriminalización** del cannabis
- **Legalizar el cannabis totalmente** y regular todas las demás drogas
- Generaría un **conflicto con las obligaciones** en virtud de los tratados
- Consultas internacionales para ver si era factible **modificar la Convención Única**
- Libertad para **establecer un régimen distinto** para los productos de cannabis

Presión internacional llevó al Gobierno a no insistir

- Modificar la Convención Única era imposible cuando en los EE.UU se había declarado la **guerra contra las drogas**
- El gobierno esperaba que otros países iban a **imitar a la política holandesa** una vez que otras naciones se darían cuenta de los buenos resultados
- El presidente **Jimmy Carter** era partidario de promulgar una legislación para **eliminar las sanciones penales federales** por la posesión de hasta una onza de cannabis
 - Las esperanzas de reforma terminaron con **la derrota de Carter** en las elecciones de 1981
 - El **cambio si sucede**, pero mucho más tarde que el gobierno holandés esperaba
 - En lugar de cinco a diez años **se tardaría casi 40 años** antes de que se produjeran cambios significativos en Colorado y el Estado de Washington y Uruguay
- Aprendiendo de la experiencia holandesa estos nuevos regímenes cannábicos decidieron **regular el suministro**

Desembocando el sistema de los coffeeshops

- Con la descriminalización el cannabis y tolerar la venta minorista **no se previó los coffeeshops**
- Para contrarrestar problemas con el menudeo ambulante centros contraculturales instalaron un "**distribuidor hogareño**"
 - **Activistas y comerciantes** iniciaron los coffeeshops
- Fueron aceptados para los ayuntamientos y **anclados gradualmente en directrices** por la Fiscalía desde 1979

Saneamiento de los coffeeshops

- Durante la década de 1980 **coffeeshops** reemplazaron a los **distribuidores hogareños**
 - Se **comercializaron** y su número creció rápidamente
- **Situaciones incontrolables** y una transgresión de las directrices (por ejemplo: la venta a menores y de drogas duras, incluso conexiones con organizaciones criminales)
 - Se produjo un **saneamiento del sector** con controles policíacos
- A mediados de la década de 1990 funcionaban unos **1500 coffeeshops**, de los que quedaban menos de 600 ahora
 - Se desarrolló el sector de **la venta de las semillas** que acaba de suministrar casi todo el mundo

Cambios en el mercado de cannabis

- El **debate sobre la contradicción** entre la regulación de "la puerta delantera" y la falta de la regulación de "la puerta de atrás" continuó durante las décadas
 - La ley se focaliza en **los distribuidores a gran escala**
- Hasta mediados de la década de 1980 la mayor parte del cannabis consumido era **resina de cannabis importada**
- Debido a una fuerte ofensiva contra las importaciones y la mejora en las técnicas de cultivo la **planta de cannabis domesticado** y el cultivo se popularizaron

Nueva iniciativa para cambiar la política en 1995

- Nuevo gobierno volvió a estudiar la posibilidad de **regular el suministro** "por la puerta de atrás"
 - La política enunciada habría permitido a los ayuntamientos **experimentar con el suministro de cannabis cultivado localmente** entre los coffeeshops "de buena fe" con la aprobación del alcalde, el fiscal local y el jefe de la policía, y el respaldo de la Fiscalía General
- Esta medida habría **extendido el "principio de conveniencia" al cultivo y el suministro**
 - La reforma fue cortada de raíz por el presidente francés **Jacques Chirac**
- En lugar de regular el suministro de cannabis, el gobierno, para **apaciguar a los franceses**, aumentaba las penas para el cultivo organizado ilícito a gran escala, y el **límite de venta se redujo de 30 a 5 gramos**

"Armonización" de la política de la UE

- Chirac empezó un proceso de **"armonización" de la política de la Unión Europea** por frenar las políticas tolerantes de los Países Bajos
- Con respecto a la regulación del cultivo, políticas nacionales sobre drogas quedaron sujetas a la regla de cumplir con **el mínimo común denominador de la UE**
- Los países contrarios a la reforma pueden **obstaculizar los avances hacia políticas de cannabis más liberales** en el proceso normativo orientado al consenso, basándose en los tratados de fiscalización de drogas de la ONU incorporado a la legislación europea

Mantener el orden establecido

- En tanto que país más liberal en el variopinto panorama normativo en la UE, los esfuerzos en pos de la ‘armonización’ han tenido graves **consecuencias para los Países Bajos**
- Los responsables de formular políticas desarrollaron **una actitud de ‘esperar a ver’**: cualquier avance dependía de la voluntad de cambio en el exterior
- Los gobiernos no vieron otra opción que **‘seguir empantanados’ con el imperfecto sistema** de coffeeshops
- Manteniendo el orden establecido como una **situación transitoria en el camino hacia la regulación** y siguiendo una política de tira y afloja en el ámbito internacional

El problema continúa y el debate también

- **En 2000**, el Parlamento votó una ley para regular la «puerta de atrás» mediante la autorización del cultivo de cannabis en un sistema cerrado
- El gobierno se negó a aprobar la legislación con el argumento de que su reglamentación sería problemática y que enfrentaría **una fuerte oposición internacional**
- **En 2005**, una nueva iniciativa propuso experimentar reglamentando el abastecimiento de cannabis en los coffeeshops
- El gobierno solicitó **asesoramiento legal**, y determinó que el cultivo de cannabis para cualquier otro fin que no fuese médico o científico estaba prohibido por las convenciones de la ONU y la legislación de la UE
- **En 2008**, en una «cumbre de cannabis», 30 alcaldes de los principales ayuntamientos volvieron a pedir un «plan piloto supervisado» para evaluar si el cultivo con licencia podría reducir los delitos derivados del suministro de cannabis

Endurecimiento de las políticas

- Con los años el gobierno desembocó en legislación más estricta con una **serie de nuevas disposiciones** en la ley
- **Aumento de las penas** por delitos de cannabis en el ámbito de la oferta —cultivo o venta comercial
 - La participación en **organización delictiva**
 - La penalización de **actos preparatorios al cultivo**
- Una **mayor acción represiva** de una unidad especial de la policía en contra de los cultivos ilícitos

Efecto contraproductivo

- **Organizaciones criminales controlan** cada vez más una gran parte de la industria del cannabis
- El **cultivo domestico creció** creando problemas al respecto de la seguridad; **riesgo de incendio** por circuitos eléctricos mal montadas
 - Una **avalancha de cultivo ilícito**
- En 2014 la policía holandesa desmanteló unos **6.000 sitios de cultivo de cannabis** de un número estimado de 30.000 al año

La rebeldía de los ayuntamientos

- Actualmente existen **dos tendencias opuestas** en la política al respecto del cannabis
 - En un lado, **el gobierno nacional** con sus medidas cada vez más estrictas
 - Al otro lado desde **las autoridades locales** crece el arranque para regular
- Existe una **rebeldía abierta** desde los ayuntamientos saboteando el gobierno y pidiendo reformas
- Por ejemplo al respecto de la introducción del criterio de venta exclusiva a residentes en 2013; el **85% de los ayuntamientos no cumplieron**

Las preocupaciones de los ayuntamientos

- Los **efectos para la salud** del cannabis no regulado
 - El **desvío masivo de recursos policiales** para desmantelar cultivos ilícitos
 - El **aumento de las actividades delictivas**
- 2/3 partes de los principales ayuntamientos del país respaldan el cultivo regulado de cannabis

Reglamento Conjunto (Joint Regulation)

- En diciembre de 2013, el **ministro de Justicia rechazó 25 solicitudes de experimentación** con el cultivo regulado
- En respuesta 25 alcaldes firmaron el **manifiesto Reglamento Conjunto** (Joint Regulation) en que reclaman que se les permita **experimentar con la producción regulada de cannabis**
- “La introducción a escala nacional de la **producción certificada y regulada** es la solución que aborda la salud de los usuarios y la seguridad de la comunidad, y enfrenta la delincuencia organizada”; **el régimen actual “socava el tejido de la sociedad holandesa”**
 - El apoyo al manifiesto ha crecido a **58 ayuntamientos**

Jueces muestran su malestar

- Jueces muestran cada vez más su **malestar con las políticas** en las penas que imponen pronunciado **sentencias no punitivas**
 - En octubre de 2014 un **fallo contra dos cultivadores** (sembrando abiertamente, notificando sus ingresos a las autoridades fiscales y pagando sus facturas de electricidad) dictaminó que los cultivadores eran culpables pero no les impuso ningún castigo
- El fallo apunta que: “Dado que la venta de drogas blandas en los coffeeshops está tolerada, significa que estos establecimientos deben abastecerse y, por lo tanto, **se debe producir un cultivo para satisfacer estas demandas**”
- El fallo **podría abrir ‘la puerta de atrás’** de los coffeeshops, aunque la fiscalía ha presentado una apelación

El contexto actual

- Para que los coffeeshops puedan funcionar al margen de toda actividad tipificada como delito, **se debería regular el cultivo del cannabis o cerrarlos**
- Hay **un proyecto de ley en el parlamento**, introducida en febrero de 2015, que busca hacer exactamente eso
- Una encuesta de opinión reciente muestra que el **70% de la población en los Países Bajos está a favor de regular** el cultivo de cannabis
- El sondeo mostró que, incluso **entre los votantes de los partidos conservadores** existe un amplio apoyo para la regulación del cannabis
- Si los partidos políticos tendrían sus votantes en serio habría **una mayoría abrumadora para regular** en el parlamento
- Mientras que la izquierda en el Parlamento está a favor, incluso entre los votantes del partido conservador-liberal (el partido del ministro de Justicia actual) hay una mayoría significativa (77%) apoya la regulación

La inercia gubernamental

- Los Países Bajos **no están aprovechando la oportunidad de avanzar con la regulación** no obstante la mayor margen de maniobra en el ámbito internacional debido a la legalización del cannabis en Uruguay y algunos estados de los Estados Unidos
- Se habría podido esperar que los holandeses se apresuraran a dar **el paso definitivo** que permitiera alcanzar el objetivo original de la modificación normativa de 1976
- No responde a **la presión procedente de las autoridades locales, los tribunales y la opinión pública**
- La renuencia a regular del gobierno y el parlamento actual tiene que ver con **preocupaciones de coaliciones gubernamentales** pasadas, actuales y futuras que han paralizado el debate por años y **la ansiedad por enfrentar la oposición en Europa**

Mientras tanto en Europa

- En varios países europeos, **autoridades locales y regionales están estudiando posibilidades de regulación**, ya sea presionada por movimientos de base —en particular los **clubes sociales de cannabis**— o debido a la implicación de grupos delictivos y la alteración del orden público
- En las ciudades alemanas de **Berlín-Kreuzberg, Frankfurt-am-Main, Brema, Hamburgo y Colonia**, las autoridades locales están promoviendo dispensarios parecidos a los coffeeshops, con un suministro controlado
 - La capital de Dinamarca, **Copenhague**, también
- En **España y Suiza** (Ginebra, Basilea, Zúrich, Berna) autoridades regionales y locales desean autorizar el funcionamiento de clubes sociales de cannabis

Conclusiones

- Una **política de tolerancia al respecto de consumo** de cannabis necesita a tiempo **la regulación de una cadena transparente desde el cultivo hasta el consumidor**
- Las **autoridades locales** se ven enfrentadas a una serie de problemas que, en última instancia, son imposibles de solucionar sin algún tipo de cadena de suministro regulada y transparente
- La **presión desde abajo** para la reforma del cannabis llevará tarde o temprano a reformas legislativas en el ámbito nacional
- Para **contrarrestar problemas** de desorden público y de salud por los usuarios se necesita regular el mercado de cannabis en diálogo con los sectores implicados: usuarios, cultivadores, distribuidores y las instituciones locales (la policía, el ayuntamiento y el sector médico)
- Una cadena transparente necesita **afrontar las convenciones de las NN.UU.** sobre el control de drogas
- Las autoridades locales y regionales **en Europa**, y los movimientos de base —agrupados en torno al movimiento de los **clubes sociales de cannabis**— están abogando cada vez más a favor de un cambio, y ya **están en marcha varias iniciativas**