

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre los Países Bajos

Dirk J. Korf
Universidad de Amsterdam
Instituto de Criminología Bongers



Introducción

Aunque el cannabis es una droga ilícita en los Países Bajos, el cannabis y el hachís se venden abiertamente en los llamados 'coffeeshops', seguramente el ejemplo más conocido de la política holandesa de drogas. En un principio, estos establecimientos eran lugares parecidos a una cafetería, donde las personas usuarias podían comprar y consumir pequeñas cantidades de cannabis. En general, esto sigue siendo así, aunque hoy en día algunos coffeeshops funcionan más como una tienda de comida para llevar, donde se puede comprar, pero no consumir cannabis.

La venta de cannabis en los coffeeshops está permitida, pero sujeta a unas normas estrictas. Los coffeeshops venden cannabis a los consumidores por la llamada 'puerta delantera', pero es evidente que esto solo es posible cuando los establecimientos cuentan con suministros suficientes. El abastecimiento de los coffeeshops se suele conocer en los Países Bajos como la 'puerta trasera', aunque, en realidad, tanto los proveedores como los clientes utilizan la misma puerta para entrar en ellos. La política holandesa de tolerancia con respecto a los coffeeshops no es aplicable a la puerta trasera, pero este problema se ha ignorado durante muchos años. En los últimos años, esta incoherencia ha cobrado un protagonismo importante en el debate nacional sobre la política en materia de cannabis, entre otras cosas porque las autoridades locales han estado instando a que se revise, sobre todo con el fin de regular la puerta de atrás y establecer un circuito cerrado, que abarque desde el cultivo hasta la venta a los consumidores en los coffeeshops.

La penalización y la despenalización del cannabis

En los Países Bajos, las primeras disposiciones jurídicas relativas a las drogas ilícitas se promulgaron en 1919, por medio de la Ley del Opio (*Opiumwet*), pero se limitaban a los opiáceos y la cocaína. La importación y la exportación de cannabis se incorporó en la Ley del Opio en 1928, después de que así lo hiciera obligatorio el Convenio de Ginebra de 1925.¹ No fue hasta 1953 cuando los productos de cáñamo empezaron a recibir el mismo trato que los opiáceos y la cocaína: la posesión, la fabricación y la venta pasaron a ser delitos penales. Los cambios que se introdujeron posteriormente en la Ley del Opio, en 1956, acotaron la definición de cáñamo para incluir en ella solo la parte seca superior de la planta.² La despenalización formal del cannabis se decretó en 1976. Sin embargo, la despenalización *de facto* funcionaba desde hacía ya algún tiempo.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, en los Países Bajos prácticamente no se había oído hablar del uso de cannabis, algo que no cambió mucho en los primeros años de la posguerra. La década de 1950 puede considerarse como la fase introductoria del cannabis en los Países Bajos, cuando consumían cannabis pequeños grupos de músicos de jazz y otros artistas que habían aprendido a usarla en el extranjero, así como marineros extranjeros y personal militar estadounidense destinado en Alemania, sobre todo en Amsterdam (Cohen 1975; De Kort y Korf 1992; De Kort 1995).

Durante la década de 1960, el consumo de cannabis en los Países Bajos ganó popularidad rápidamente. Un número cada vez mayor de adolescentes empezó a fumarlo, pero no fue hasta el final de la década cuando se hizo patente una subcultura de uso. El cannabis se propagó con fuerza a través del movimiento *hippy*. Fumar hachís en el monumento nacional de la Plaza Dam o en el Vondelpark de Amsterdam se convirtió en una actividad obligada para una floreciente 'contracultura' internacional de jóvenes (Leuw 1973).

En 1969, los Países Bajos ratificaron la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961). En el primer debate sobre la ratificación, que tuvo lugar en el Parlamento holandés en 1963, se

había llegado a la conclusión de que la Convención Única otorgaba a la asamblea legislativa nacional la libertad de establecer solo los castigos relacionados con los estupefacientes que considerara apropiados.³ Durante este debate parlamentario, un representante del Partido Socialdemócrata ya puso en tela de juicio si el cannabis se debería definir como una droga ilícita en todos los casos. La legalización del cannabis se planteó en numerosas ocasiones durante los debates parlamentarios que desembocaron en la revisión de la Ley del Opio en 1976. Como todo indicaba que la Convención Única no permitía la legalización, la única vía posible parecía pasar por un arreglo conciliatorio entre la prohibición y la legalización. La Ley del Opio revisada por primera vez dispuso una distinción entre ‘drogas que presentan riesgos inaceptables’ —como la heroína, la cocaína, las anfetaminas y el LSD (Lista I)— y ‘productos de cáñamo’ (Lista II); además, estableció una diferenciación entre los delitos penales conexos y las penas que conllevaban. La antigua ley solo preveía una sanción general por todo acto de tráfico intencional o la posesión de cualquier droga prohibida, hasta cuatro años de prisión, o seis meses de cárcel por los actos no intencionados. En 1976, las penas relacionadas con el cannabis se rebajaron a un nivel inferior al de las drogas de la Lista I. La posesión de hasta 30 gramos de hachís o cannabis pasó de ser un delito grave a un delito leve, que entrañaba una pena máxima de un mes de prisión. Esta discriminación entre drogas ‘blandas’ y ‘duras’ se basaba en la idea de que el uso de drogas ilícitas distintas conlleva riesgos también distintos. Se creía que la penalización indiscriminada de todos los usuarios y traficantes de drogas haría que los consumidores de cannabis entraran más fácilmente en contacto con las drogas duras. La distinción entre drogas blandas y duras perseguía separar los mercados correspondientes y, por lo tanto, limitar este riesgo.

Fueron dos grandes motivos los que llevaron a la despenalización formal del cannabis en 1976: la llegada de la heroína y el uso creciente de cannabis, que trajo consigo una desestigmatización del consumo. Aunque la adicción a los opiáceos no era algo desconocido hasta principios de la década de 1970, se había considerado principalmente como un problema de médicos y enfermeras renegados, otros usuarios de morfina y un pequeño grupo de viejos fumadores de opio chinos. La introducción de la heroína —en especial del uso intravenoso por parte de los jóvenes— enfrentó a las autoridades competentes, a la profesión médica y a los trabajadores sociales a un fenómeno completamente nuevo. La lucha contra la expansión del uso de la heroína exigía, sin duda, una prioridad mucho más alta que las preocupaciones sobre drogas que —tal como lo entendían los profesionales de estos distintos ámbitos— eran mucho menos peligrosas, como el hachís y el cannabis. Al principio, ambas drogas, tanto el hachís como el cannabis, habían sido calificadas como extremadamente peligrosas. Después de muchos años de definir a los usuarios como delincuentes, las autoridades empezaron a replantear el uso de estas sustancias como un síntoma de patología psiquiátrica o psicológica. Poco a poco, se pasaron a concebir como un síntoma de patología social. Se empezó a dejar de señalar al usuario particular como un delincuente o un paciente. Y el uso de cannabis se empezó a entender como una conducta no conformista, como la protesta colectiva de una nueva subcultura contra las estructuras sociales dominantes. Este proceso culminó con la redefinición del uso de cannabis como comportamiento recreativo (Leuw 1972).

Del mercado clandestino a los coffeeshops

En el ámbito del mercado al detalle de cannabis en los Países Bajos, hasta mediados de la década de 1990, se pueden distinguir tres fases (Korf 1995; 2002).

- Durante la primera etapa (década de 1960 y principios de la de 1970), el mercado holandés de cannabis al detalle era fundamentalmente *clandestino*. El cannabis se compraba y se consumía en un entorno de subcultura, que se popularizó como una contracultura juvenil.

- La segunda etapa arrancó cuando las autoridades holandesas comenzaron a tolerar a los llamados *traficantes residentes* (*house dealers*) en los centros juveniles. Los ensayos con este enfoque se formalizaron mediante la despenalización formal en la Ley del Opio revisada de 1976. Las Directrices Nacionales de Investigación y Procesamiento entraron en vigor en 1979. Estas directrices se basan en el ‘principio de conveniencia’, que es un principio rector del derecho penal holandés y el contrario del principio de legalidad.⁴ Se consideraba que el procesamiento generalizado de los delitos relacionados con el cannabis no respondía al interés público, sino que estigmatizaba a muchos jóvenes y los aislaba de la sociedad. Según las directrices nacionales, la venta al detalle de cannabis a los consumidores se toleraba cuando el vendedor residente cumplía con los llamados criterios AHOJ-G, siglas en holandés que se corresponderían con los términos siguientes: no publicidad abierta, no drogas duras, no molestias, no menores de edad y no grandes cantidades. Por lo tanto, el comercio de cannabis a pequeña escala constituía un delito desde un punto de vista jurídico, pero, en determinadas circunstancias, no se perseguía. Es importante apuntar que la segunda etapa se inició *antes* y se hizo más visible *después* de que se revisara la Ley del Opio, en 1976 (los criterios AHOJ-G adquirieron carácter oficial en 1979). A finales de la década de 1970, el traficante residente se había convertido en un gran competidor del traficante en la calle.
- En la tercera etapa, el hachís y el cannabis se vendían principalmente en coffeeshops. Aunque el Gobierno holandés nunca tuvo la intención de adoptar esta medida, a través de la jurisprudencia se decidió que los coffeeshops se debían tolerar de acuerdo con los mismos criterios que los traficantes residentes. Durante la década de 1980, los coffeeshops fueron acaparando una proporción cada vez mayor del mercado al detalle de cannabis en los Países Bajos (Jansen 1991).

Un replanteamiento del ‘modelo holandés’

La Ley del Opio revisada de 1976 —y, más en general, la política holandesa sobre drogas desde la década de 1970— se basaba en la idea fundamental de que el problema de las drogas es, ante todo, una cuestión de salud y bienestar públicos y que la reducción de los riesgos constituye su elemento clave (Leuw y Haen Marshall 1994). Sin embargo, a lo largo de la década de 1990, la perspectiva se fue desplazando paulatinamente hacia la represión y el componente de control adquirió un papel en la política de drogas holandesa casi igual de importante que el componente de salud (Blom 2006; Van Laar y Van Ooyen-Houben 2009).

La política holandesa sobre drogas puso un mayor acento en controlar la delincuencia y los altercados relacionados con las drogas, normalmente conocidos como ‘molestias’. [...] Las consecuencias no deseadas y las críticas internacionales llevaron a un enfoque más estricto. La perspectiva dio un giro y pasó de centrarse en la contención y la reducción de los riesgos a centrarse en el control de las molestias y la delincuencia como un objetivo en sí mismo. (Van Ooyen y Kleemans 2016: 167)

En este giro influyeron varios factores. En lo que se refiere a la política de drogas, la década de 1980 y principios de la de 1990 estuvo dominada por el problema del VIH y el SIDA entre los usuarios de drogas intravenosas y la atención se dirigió muy especialmente hacia la reducción de daños y la atención de bajo umbral para los usuarios de heroína y crack. Además, a partir de finales de la década de 1980, tuvo lugar la aparición y la rápida propagación del éxtasis (MDMA) y, en este ámbito, también se hizo hincapié en la reducción de daños. No obstante, mientras tanto, el escenario del consumo de drogas en lugares públicos había ido cambiando (con traficantes de calle que vendían heroína, cocaína y crack de cocaína, delitos relacionados con drogas, etc.), así como la producción de éxtasis a gran escala, tanto para el mercado nacional como internacional. Estos problemas eclipsaron lo que estaba sucediendo en el

mercado del cannabis y se prestó menos atención a los coffeeshops. Después del Acuerdo de Schengen (1985), el número de coffeeshops aumentó rápidamente, en especial en los municipios cercanos a la frontera. Este hecho fue acompañado por un fuerte incremento del ‘turismo cannábico’, protagonizado por consumidores de los países vecinos.

En 1995, el Gobierno central publicó un libro blanco exhaustivo sobre política de drogas, cuyo título se traduciría como *Política de drogas en los Países Bajos: continuidad y cambio*. En él, se llegaba a la conclusión de que *“en el contexto internacional, la situación en materia de salud pública no es desfavorable”,* pero también de que *“en los Países Bajos, como en cualquier otro lugar, el uso de drogas y todo lo relacionado con él constituye un problema social y administrativo grave e importante”*.⁵ Entre los problemas que se debían abordar, el libro blanco se refería a las molestias causadas por los coffeeshops debido al gran número de clientes, incluidos los llamados ‘turistas cannábicos’; el aumento de la participación de la delincuencia organizada en el suministro y el tráfico de drogas; y las críticas del exterior, en particular la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

El libro blanco determinó que *“los coffeeshops, con un valor intrínseco, sí aumentaron en número y carga”*,⁶ y mostró su apoyo a las iniciativas locales que perseguían ‘racionalizar’ la política de los coffeeshops y reducir su número.

En una revisión crítica del ‘modelo holandés’ en materia de política de drogas, Van Ooyen-Houben y Kleemans (2016) analizaron la evolución de la normativa con respecto a los coffeeshops a la luz de un mayor acento en el control de las molestias y la delincuencia desde 1995. En su opinión, este mayor control se refleja en las leyes administrativas y penales, y en las enmiendas a la Ley del Opio destinadas a mejorar y facilitar la investigación y el procesamiento de los delitos relacionados con las drogas. Algunos de estos instrumentos jurídicos están relacionados directa o indirectamente con la normativa de los coffeeshops.

La reglamentación de la puerta delantera: política nacional y local

A los coffeeshops se les aplica tanto el derecho penal como el administrativo. Como ya se ha señalado, con las Directrices Nacionales de Investigación y Procesamiento de los delitos en virtud de la Ley del Opio, la fiscalía estableció una serie de criterios para la no persecución de los coffeeshops (los llamados, originalmente, criterios AHOJ y, más tarde, AHOJ-G). Las primeras indicaciones de estos criterios se remontan a 1991.

Desde entonces, los criterios nacionales se han perfeccionado y ampliado. En 1996, se redefinieron los criterios sobre personas menores y cantidades (Staatscourant 1996):

- El acceso se restringió a las personas mayores de 18 años.
- La cantidad máxima de una transacción por cliente y día se redujo de 30 gramos a 5 gramos.
- La cantidad máxima de cannabis que se podía mantener en existencias se limitó a 500 gramos.

Desde mediados de la década de 1990, el objetivo de la política sobre los coffeeshops fue reforzar la reglamentación de la puerta delantera. Entre otras cosas, ello entrañó *reducir el número de coffeeshops*. A partir de entonces, el número de establecimientos bajó de unos 1100–1500 en 1995 (Bieleman y Goeree 2001; Van Ooyen-Houben y Kleemans 2015) a 813 en 2000, 729 en 2005, 660 en 2010 y 573 en

Crerios nacionales por los que se rigen los coffeeshops

Crerios AHOJ-G(I) por los que se rigen los coffeeshops⁷

No publicidad	Sin publicidad, aparte de una referencia menor (en el establecimiento).
No drogas duras	Está prohibido guardar o vender drogas duras en el establecimiento.
No molestias	Las molestias (en neerlandés, <i>overlast</i>) pueden consistir en problemas de estacionamiento cerca de los coffeeshops, ruido, basura o clientes que merodean frente al establecimiento o en el vecindario.
No jóvenes	Se prohíbe la venta y la entrada a los jóvenes menores de 18 años; la aplicación estricta se centra en los clientes menores de 18 años.
No grandes cantidades	No se pueden vender grandes cantidades por transacción, es decir, cantidades superiores a las correspondientes a uso personal (5 gramos). Una transacción comprende todas las compras y ventas en un coffeeshop en un mismo día y por parte del mismo cliente. Las existencias para la venta se fijan en un máximo de 500 gramos.
Solo residentes	El acceso se limita exclusivamente a las personas con residencia.

2016 (Bieleman et al. 2017). Esta caída drástica en el número de coffeeshops responde a varios motivos y explicaciones. Por un lado, a los municipios se les concedieron más instrumentos jurídicos nacionales para la política local en materia de coffeeshops y, por el otro, las comunidades locales debían observar criterios nacionales más estrictos.

Antes de 1995, en el plano local, los municipios ya podían tomar medidas contra los coffeeshops por la infracción de los criterios AHOJ-G. Y eso es lo que sucedió, en especial en el caso de la posesión y el tráfico de drogas duras. Se han cerrado coffeeshops incluso en casos en que solo se ha sorprendido en posesión de drogas duras a los clientes, a veces temporalmente, pero otras, cuando se han registrado violaciones repetidas de la norma, de forma permanente. Sin embargo, en la práctica, solía resultar muy complicado cerrar los coffeeshops por motivos legales aduciendo solo las molestias.

Este fue uno de los motivos por los que, en 1996, el Gobierno central otorgó a las *comunidades locales* un instrumento jurídico para decidir si permitirían o no los coffeeshops. A fines de 2016, en torno al 70 % de todos los municipios holandeses habían optado por una *política cero* y habían decidido no autorizar la actividad de ningún coffeeshop (Bieleman et al. 2017). Por lo tanto, pueden cerrar este tipo de establecimientos, aunque no incumplan los criterios AHOJ-G. Los municipios también pueden decidir si autorizan uno o varios coffeeshops y otorgarles una licencia. Amsterdam fue, seguramente, la primera ciudad que introdujo un sistema de licencias para los coffeeshops. Poco a poco, esto se convirtió en la práctica habitual en todo el país. Hasta la fecha, los coffeeshops necesitan una licencia de la alcaldía. La decisión de si se autorizan los coffeeshops se toma a escala municipal por parte de la alcaldía, previa consulta con la fiscalía y la policía (la conocida como 'consulta tripartita'), y con la aprobación

del consejo o ayuntamiento del municipio. El hecho de que una comunidad holandesa cuente con uno o varios coffeeshops depende en parte del tamaño de su población; por lo general, es más probable encontrarlos en comunidades más grandes. Sin embargo, depende más de la composición política del consejo municipal. *“Cuanto mayor es el porcentaje de concejales progresistas, mayor es la probabilidad de que se autoricen los coffeeshops”* (Wouters et al. 2010: 315).

Hasta 1996, no existía una definición uniforme a escala nacional de ‘jóvenes’ con respecto a los coffeeshops (uno de los criterios AHOJ-G). En algunos municipios, la edad fijada eran los 16 años (en aquella época, la edad mínima para el consumo de alcohol) y, en otros, los 18 (la mayoría de edad en los Países Bajos). En 1996, este criterio se armonizó y se estableció en los 18 años para todo el país.

El cumplimiento de los criterios AHOJ-G

Si una coffeeshop no cumple con alguno de los criterios AHOJ-G, la alcaldía puede aplicar medidas administrativas, que van desde una multa hasta el cierre del establecimiento por un período definido o indefinido. La fiscalía puede procesar al dueño y al personal del local. La dureza de la sanción depende de la infracción que se cometa. Por ejemplo, la presencia de drogas duras y clientes menores de edad se castiga de forma más severa que las infracciones publicitarias, al igual que las reiteradas (Van Ooyen-Houben y Kleemans 2016). El cumplimiento es verificado periódicamente por los municipios, la policía local y otros organismos, como las autoridades fiscales. Se comprueban los documentos de identidad de los clientes y las existencias de cannabis en el establecimiento. En el marco del ‘modelo de consulta tripartita’, la alcaldía, la fiscalía y la jefatura de policía acuerdan las medidas para garantizar que se cumplan los criterios establecidos por la normativa. Los coffeeshops, en general, observan todos los criterios (Bieleman, Mennes y Sijstra 2017; Van Ooyen-Houben, Bieleman y Korf 2014). Una explicación es que los coffeeshops son negocios lucrativos que sus propietarios no quieren poner en peligro (Van Ooyen-Houben y Kleemans 2016; Korf, Liebrechts y Nabben 2016).

Además, en 1996, se decidió a escala nacional que los coffeeshops debían ser establecimientos *sin alcohol* (Staatscourant 1996). Aunque esto ya era una práctica habitual en muchos coffeeshops (ya fuera por criterios locales o por otros motivos), había algunos en los que sí se servía alcohol. Algunos de estos dejaron de hacerlo. Otros decidieron dividir el establecimiento en dos partes: una que funcionaba como coffeeshop sin alcohol y, otra, como un café, separado físicamente, donde se servía alcohol. Algunos coffeeshops dejaron de funcionar como tales y se convirtieron en un café. De esta forma, la política relativa a los establecimientos sin alcohol contribuyó a reducir el número de coffeeshops.

Otro instrumento que se utiliza para regular la puerta delantera es la Ley BIBOB, que se introdujo en 2003.⁸ Esta ley autorizó que las alcaldías emplearan un procedimiento de comprobación para verificar los antecedentes penales de los solicitantes de licencias. Aunque la ley no estaba concebida específicamente para los coffeeshops, se ha vuelto bastante habitual recurrir a ella para comprobar los antecedentes de los propietarios de los coffeeshops (Bieleman, Mennes y Sijstra 2017).

Otro factor que ha contribuido a que disminuya el número de coffeeshops fue la introducción en los municipios de una política de distancia mínima con respecto a las escuelas. La ciudad de Rotterdam

fue, probablemente, el primer municipio que adoptó este criterio local adicional y, en 2009, cerró 16 coffeeshops ubicados a menos de 250 metros de una escuela. En 2011, el Gobierno nacional anunció que, a partir del 1 de enero de 2014, no se permitiría ningún coffeeshop ubicado a menos de 350 metros de los centros de educación secundaria y de formación profesional secundaria. Sin embargo, a fines de 2012, se canceló el criterio previsto a escala nacional, el de la distancia de 350 metros, y el ministro de Justicia decidió que este criterio dependería de las administraciones locales. Para 2016, cuatro de cada cinco municipios holandeses con uno o más coffeeshops habían adoptado una política sobre la distancia con respecto a los centros escolares, en su mayoría 250 metros o menos (Bieleman, Mennes y Sijstra 2017). Uno de estos municipios es Amsterdam, donde se introdujo una política de distancia mínima de 250 metros a cambio de no aplicar el criterio sobre residentes (véase más adelante). La política de la distancia mínima con respecto a las escuelas, acompañada del cierre de la mayoría de los coffeeshops en el Barrio Rojo y el rápido crecimiento del turismo, condujo a un gran aumento del número de visitantes en el resto de los coffeeshops. (Korf, Liebrechts y Nabben 2016).

Además de los criterios nacionales para autorizar los coffeeshops, las comunidades pueden implementar *criterios locales específicos*, como el requisito de contratar personal de seguridad o personal para ayudar a reducir las molestias, la capacitación obligatoria del personal y la disponibilidad de información sobre prevención de drogas, y los horarios de apertura restringidos. Este último puede llevar a que los coffeeshops estén más concurridos durante ese período de tiempo reducido, como sucedió en Rotterdam en los últimos años (Korf y Liebrechts 2015).

El criterio de club privado y el de residencia

En 2009, un comité asesor nacional de especialistas sobre política de drogas (Adviescommissie Drugsbeleid 2009) determinó que los coffeeshops deberían recuperar su objetivo original de vender pequeñas cantidades a los consumidores locales, en especial en las zonas de frontera. El Gobierno respondió a este consejo con un documento normativo y anunció una política más restrictiva con respecto a los coffeeshops, al añadir otros dos criterios que los establecimientos debían observar para que se tolerara su actividad: el de club privado y el de residencia (Staatscourant 2011). A partir de 2012, la nueva política nacional preveía que a los coffeeshops se les permitiera dar acceso solo a sus socios (el 'criterio del club privado') y que solo se permitiera que se inscribieran como socios los residentes de los Países Bajos (el último de los criterios AHOJ-G(I)), independientemente de su nacionalidad. Esta política más estricta perseguía que los coffeeshops fueran más pequeños y más controlables, rebajar las molestias asociadas con ellos y reducir el número de visitantes extranjeros atraídos por ellos (los llamados 'turistas cannábicos').

La aplicación de estos nuevos criterios empezó en modo de prueba en mayo de 2012 en tres provincias del sur del país (cerca de las fronteras con Alemania y Bélgica), donde se había determinado que los problemas de molestias y de turismo vinculado con las drogas eran de especial urgencia. Se suponía que el resto de las provincias seguirían los mismos pasos en enero de 2013.

La adopción de estas medidas se evaluó en 14 municipios: siete en las provincias del sur donde se pusieron en práctica (el 'grupo experimental') y siete en otras provincias donde no se habían aplicado ('grupo de comparación'). Se efectuó una evaluación de referencia (antes de que se pusieran en práctica las medidas en el 'grupo experimental') y evaluaciones de seguimiento a los seis y a los 18 meses. Se utilizaron varios métodos: entrevistas con especialistas locales, encuestas entre vecinos y vecinas, visitantes de los coffeeshop y usuarios de cannabis, y trabajo de campo etnográfico. Se sacaron conclusiones después de la primera evaluación de seguimiento (Van Ooyen-Houben, Bieleman y Korf

2013) y después de la segunda (Van Ooyen-Houben, Bieleman y Korf 2014). Se publicó una versión resumida en inglés de los resultados del estudio completo (Van Ooyen-Houben, Bieleman y Korf 2016). Las conclusiones principales fueron las siguientes:

- En las tres provincias del sur, el turismo vinculado con las drogas en los coffeeshops disminuyó rápidamente en 2012. Este tipo de turismo cayó, pero el tráfico en la calle experimentó un gran auge. Sin embargo, diez de los 14 municipios en la muestra del estudio no aplicaron el criterio de residencia. Este criterio se mantuvo vigente pero se adaptó: las autoridades locales pueden decidir si lo hacen cumplir o no (Tweede Kamer 2012).
- El criterio del club privado causó varios efectos secundarios adversos. Después de que se pusiera en marcha en las provincias del sur (el 'grupo experimental'), los coffeeshops perdieron una gran parte de sus clientes locales, ya que los usuarios no querían registrarse como socios. Los residentes se distanciaron de los coffeeshops y empezaron a comprar cannabis en el mercado ilegal, con lo que fomentaron las molestias de los traficantes en las calles. Estas personas no deseaban registrarse como socios de un club. Se produjo un aumento sustancial en el mercado ilegal, que atrajo a clientes jóvenes, en especial de entre 18 y 24 años. El creciente mercado ilegal atrajo a traficantes jóvenes, procedentes de un contexto vulnerable.
- El criterio del club privado se eliminó a fines de 2012 (por lo tanto, nunca llegó a aplicarse en el 'grupo de comparación'). A partir de entonces, los residentes volvieron a los coffeeshops (en las provincias del sur), pero no todos. El mercado ilegal de cannabis (es decir, las operaciones de cannabis con ventas a nivel del consumidor que no se realizan en los coffeeshops) disminuyó, pero siguió siendo mayor que antes de que se modificara la política.

El cannabis medicinal y los productos de cannabidiol

Desde enero de 2001, la Oficina para el Cannabis Medicinal (BMC, por sus siglas en neerlandés) actúa como el organismo del Gobierno encargado de la producción de cannabis con fines médicos y científicos.⁹ La BMC cuenta con el monopolio del suministro de cannabis medicinal para las farmacias, además del de su importación y exportación. La calidad del cannabis medicinal se garantiza mediante una supervisión constante del productor y el distribuidor. Desde 2003, este cannabis es producido por Bedrocan y está destinado exclusivamente al uso medicinal. Hay cinco tipos de cannabis medicinal al que pueden acceder solo farmacias, médicos que poseen una farmacia, hospitales y veterinarios: Bedrocan, Bedrobinol, Bediol, Bedrolite y Bedica. La composición y la potencia varían.¹⁰ Todos los tipos se presentan en forma de puntas de flores secas de plantas femeninas de cannabis. En el caso de Bediol, Bedica y Bedrolite, las flores secas están molidas, lo cual facilita el uso del producto por parte del paciente.

Hasta 2015, solo se podían conseguir como cannabis medicinal puntas de flores secas (molidas o enteras). Cuando se empezó a disponer de aceite de cannabis medicinal, el número de recetas aumentó drásticamente en poco tiempo.¹¹ En el transcurso de 2017, alrededor de la mitad de todas las recetas de cannabis medicinal eran para aceite de cannabis (PW 2017).

El aceite de cannabis medicinal puede entenderse, en parte, como una respuesta a la demanda de los pacientes de un cannabis medicinal más cómodo para el consumidor/paciente. Entre estas demandas se encuentra también que se permita que los pacientes cultiven su propio cannabis. Por ejemplo, la plataforma de pacientes PGMCG sostiene que logró obtener el permiso necesario para que los pacientes de la ciudad de Tilburg cultiven legalmente hasta cinco plantas para uso personal.¹²

En los últimos años, se ha observado un aumento rápido y significativo de los aceites y otros productos que contienen cannabidiol (CBD), pero no THC. El aceite de cannabis que contiene THC está sujeto a la Ley del Opio, por lo que el uso medicinal exige una receta especial. En cambio, el CBD no figura en la Ley del Opio, ya que no está definido como psicotrópico. El aceite de cannabis solo con CBD se puede adquirir fácilmente por internet y en establecimientos como *smart shops*, estancos, farmacias, etcétera. El aceite de cannabis que se vende en línea no debería contener THC (PW 2017).

El control de la puerta trasera

La política holandesa de tolerancia con respecto a los coffeeshops no se aplica a la 'puerta trasera'. La policía hace la vista gorda con la compra, siempre que se haga de manera discreta y en pequeñas cantidades (Van Ooyen-Houben y Kleemans 2016). Esto deja a los coffeeshops en una posición complicada, a medio camino entre el mercado de producción ilegal y la venta tolerada de cannabis a los consumidores (Tijhuis 2006). Esta paradoja, así como los problemas relacionados con ella, se había ignorado durante muchos años (Van de Bunt 2006), pero esto cambió drásticamente a principios de la década de 2000, momento en que el problema de la puerta trasera empezó a cobrar importancia en la agenda política, entre otros motivos porque los coffeeshops estaban vendiendo cada vez más cannabis de producción nacional, en lugar de hachís importado del extranjero. Este fenómeno de sustitución de los productos ha sido calificado de 'avalancha verde' (Jansen 2002). Se creó la imagen de que la producción nacional de cannabis estaba cada vez más en manos de organizaciones delictivas (Korf 2011). Por ejemplo, Bovenkerk y Hogewind (2003) llegaron a la conclusión de que el cultivo de cannabis de interior estaba muy extendido y que las redes criminales obligaban a las personas a involucrarse en él, en especial en los barrios socioeconómicamente vulnerables.

En los años que siguieron, se promulgó legislación para endurecer y armonizar las sanciones impuestas sobre el cultivo de cannabis a gran escala y para conceder más margen de maniobra a las políticas locales (Van Ooyen-Houben y Kleemans 2016). Las especificaciones relativas a la 'profesionalidad' en el cultivo de cannabis ya se habían definido en 1999, en la Ley del Opio: sanciones más severas en los casos de cultivo profesional y mayores sanciones máximas en los casos de producción y tráfico de drogas a gran escala, con un acento especial en el cultivo a gran escala. Por otro lado, en la Ley del Opio también se incorporó el 'artículo de Damocles' (artículo 13b), que permite que las alcaldías clausuren los establecimientos de venta de drogas en sus municipios. En 2007, este artículo amplió su alcance y, desde entonces, se aplicó a todos los locales relacionados con drogas, incluidos, por ejemplo, los apartamentos que se habían utilizado para cultivar cannabis.

Se creó un Grupo Operativo sobre Cáñamo y, desde 2004, se ha hecho frente al cultivo interno mediante una combinación de medidas administrativas y financieras (por ejemplo, incautaciones de las ganancias obtenidas por medios delictivos) y el derecho penal. Se han desmantelado alrededor de 5000 lugares de cultivo al año (Korf 2011; Van Laar et al. 2014). Entre las consecuencias de esta política intensificada se encuentran el traslado a otros lugares menos detectables, la innovación tecnológica en el cultivo de interior y la transición hacia cultivadores comerciales profesionales y redes delictivas (Wouters, Korf y Kroeske 2007; Emmett y Boers 2008), así como a lugares en el extranjero (Jansen 2012; De Middeleer y De Ruyver 2017). Como es difícil medir el cultivo de cannabis, estas tesis son meras observaciones e indicaciones.

En 2009, el comité asesor nacional de especialistas sobre política de drogas ya mencionado también abogó por unas medidas más intensas e integradas para controlar la delincuencia organizada, que implicarían la cooperación entre entidades públicas y privadas a escala regional, y las autoridades

administrativas, fiscales y de justicia penal (Adviescommissie Drugsbeleid 2009). Esto condujo, entre otras cosas, a que en 2014 se introdujera en la Ley del Opio otro artículo que tipificó como delito la preparación o facilitación del cultivo de cannabis. Este nuevo artículo se concibió específicamente como un instrumento jurídico contra los llamados *growshops*, ya que estos no solo vendían semillas para cultivar cannabis para uso personal, sino que se había demostrado que desempeñaban un papel crucial como ‘facilitadores’ del cultivo comercial de cannabis de interior, al vender todo tipo de equipos para lugares de cultivo (como lámparas de alta tecnología). Se llegó a entender que un número creciente de *growshops* actuaban como intermediarios importantes en la cadena de suministro de los coffeeshops, así como facilitadores y ‘socios en el delito’ en la producción de cannabis para la exportación ilegal (Emmett y Broers 2008; Spapens, Van de Bunt y Rastovac 2007). Se ha calculado que en los Países Bajos se cultiva más cannabis para la exportación que para el mercado interno (Van der Giessen, Van Ooyen-Houben y Moolenaar 2016). Es difícil —si no imposible— estimar con fiabilidad la producción total de cannabis, así como la parte que se cultiva para abastecer a los coffeeshops. Esto también significa que, en la práctica, el término ‘puerta trasera’ no está bien definido, aunque solo sea porque, muchas veces, no se sabe si el cannabis confiscado estaba destinado a suministrar a los coffeeshops.

Propuestas locales para el suministro regulado a los coffeeshops

En la política sobre el cannabis de los Países Bajos, el problema principal de la puerta trasera radica en que no existe un sistema oficial autorizado para suministrar a los coffeeshops. En los últimos años, un número cada vez mayor de alcaldías holandesas han expresado sus preocupaciones al respecto y han exigido una mayor regulación. Por ejemplo, la ciudad de Utrecht propuso que se estableciera un modelo de club social, no comercial, que permitiría que los usuarios recreativos cultivaran hasta cinco plantas de cannabis por integrante/socio (Wouters y Korf 2011).

A lo largo de 2013 —en respuesta a una carta del ministro de Justicia al Parlamento en febrero de 2013, en la que ofreció a los municipios la oportunidad de presentar planes para el cultivo de cannabis—, Utrecht y otros municipios de todo el país enviaron propuestas al Gobierno nacional para regular el suministro de cannabis a los coffeeshops. Estas propuestas variaban, entre otras cuestiones, en el nivel de detalle; el nivel de cultivo de cannabis centralizado (un cultivador para todos los coffeeshops locales/regionales o varios cultivadores); las características del sitio de cultivo; los aspectos de seguridad; si se debería incluir o no el hachís; los órganos jurídicos y el papel de los coffeeshops en el cultivo; la referencia a los criterios de calidad (por ejemplo, porcentaje máximo de THC) y el (tipo de) control de calidad; los detalles en materia de administración financiera, fiscalidad y control.

Las propuestas locales/regionales para el suministro regulado a los coffeeshops formaron parte de una estrategia más amplia, iniciada por tres municipios. Durante 2013, la iniciativa dio lugar a un Manifiesto Conjunto sobre el Cannabis (*Manifest Joint Regulation*), en el que instaban a que se regulara el cultivo de cannabis para abastecer a los coffeeshops. El manifiesto fue firmado por 23 municipios/alcaldías.

En respuesta a las propuestas y al manifiesto, el ministro de Seguridad y Justicia (Ivo Opstelten, el mismo ministro que había introducido los criterios del club privado y de residencia para los coffeeshops) se negó a conceder la autorización a uno solo de los proyectos piloto locales o regionales propuestos. Según arguyó, cualquier tipo de regulación formal del cultivo de cannabis para el mercado de usuarios recreativos violaría los tratados internacionales sobre drogas o la normativa europea y, además, no resolvería el problema que supone que la mayoría del cannabis cultivado en el país se exporte. En opinión del ministro, la respuesta apropiada frente a la delincuencia organizada entrañaba medidas enérgicas contra la delincuencia y las molestias, no la regulación (Tweede Kamer 2013; 2014).

Ejemplos de propuestas locales/regionales para el suministro regulado de cannabis a los coffeeshops¹³

Las alcaldías de ocho comunidades en la provincia sureña de Limburgo presentaron una propuesta detallada para ejecutar un proyecto piloto conjunto de dos a tres años para el suministro regulado de todos los coffeeshops de sus comunidades por parte de una o más empresas certificadas. El cannabis no debería contener más del 15 % de THC. Se debería seguir aplicando la legislación con respecto al cultivo ilegal de cannabis.

El municipio de Smallerland llegó a la conclusión de que la política de aplicación de la ley nacional con respecto al cultivo de cannabis había dado lugar a la detención de la mayoría de los pequeños productores o a que estos abandonaran el cultivo para los coffeeshops por temor a ser arrestados. El municipio propuso retomar un sistema de pequeña escala por el que cultivadores experimentados y ajenos a la delincuencia abastecerían a los dos coffeeshops (ubicados en la ciudad de Drachten) con cannabis de cultivo orgánico. No se permitirían los pagos en efectivo y la Agencia Tributaria debería controlar las compras y las ventas.

El municipio de Rotterdam planteó una fundación que cultive varios tipos de cannabis para abastecer únicamente a los coffeeshops. El cannabis cultivado debería cumplir con ciertos criterios de calidad (por ejemplo, no contener demasiado THC).

La ciudad de Leiden propuso elegir entre dos opciones: un lugar de cultivo para todos los coffeeshops locales o que cada coffeeshop contara con su propio lugar de cultivo.

La ciudad de Groningen sugirió crear un lugar de cultivo regulado parecido al 'modelo Bedrocan' (véase el apartado sobre cannabis medicinal), es decir, un terreno agrícola, sin el nombre de una compañía y sin que hubiera referencias al cannabis visibles públicamente. El cannabis debería cultivarse de acuerdo con las normas de buenas prácticas agrícolas y, por lo tanto, sin pesticidas ni fungicidas. La calidad y la pureza (THC, CBD) se deberían analizar y examinar profesionalmente. Los productores deberían carecer de antecedentes penales (excepto por haber contravenido la Ley del Opio para el cultivo de cannabis), la administración financiera debería ser transparente y el cannabis se debería transportar con total seguridad a los coffeeshops.

El Manifiesto Conjunto sobre el Cannabis y las opiniones encontradas sobre los tratados internacionales

El Manifiesto Conjunto sobre el Cannabis¹⁴ sostiene que la política nacional en materia de cannabis necesita una revisión e insta a que se adopte, a escala nacional, el cultivo de cannabis certificado y regulado, con el objetivo de: a) proteger mejor la salud de las personas usuarias de cannabis; b) mejorar la seguridad en los barrios de las ciudades; y c) controlar más eficazmente la delincuencia (organizada) relacionada con el cannabis.

En cuanto a la protección de la salud, el manifiesto arguye que, debido a la falta de regulación del suministro del mercado de cannabis, los usuarios no están informados sobre su contenido y calidad

(por ejemplo, si contiene un alto porcentaje de THC). En lo que respecta a los problemas de seguridad, el manifiesto indica que el cultivo ilegal de cannabis en interiores de casas y apartamentos causa muchos incendios. En lo que atañe a un control más eficaz de la delincuencia organizada en el cultivo de cannabis en el territorio nacional, el manifiesto sostiene que, con un cultivo certificado y regulado, se dispondría de más recursos humanos y financieros para aplicar mejor la ley frente al resto de actores y organizaciones de la delincuencia involucrados en el cultivo no regulado.

Según los municipios que firmaron el manifiesto, la conclusión ministerial de que las convenciones internacionales sobre drogas no permiten el cultivo de cannabis certificado y regulado se basa en una interpretación parcial y políticamente sesgada de los tratados. En su conclusión, el ministro de Seguridad y Justicia se refirió a un estudio encargado por su Ministerio (Van Kempen y Federova 2014). Curiosamente, en un segundo estudio, encargado por tres ciudades con coffeeshops, los mismos autores adoptaron una línea jurídica diferente, centrada en las convenciones de derechos humanos relacionadas con la salud y la seguridad, y concluyeron que las obligaciones positivas de derechos humanos podrían dar lugar a que se permita o incluso se exija la producción y el comercio regulados de cannabis (Van Kempen y Federova 2016).

Volviendo al manifiesto, este propone que, en caso de que no fuera posible introducir el cultivo de cannabis regulado en todo el país, se podría empezar en el plano local. Hasta la fecha, han firmado el manifiesto más de 60 alcaldías, principalmente de municipios con coffeeshops. Algunos se limitaron a firmar el llamamiento a favor de la regulación, mientras que otros presentaron propuestas detalladas (véase el apartado anterior). Además, en 2017, la Unión de Municipios Holandeses (VNG) instó a que se experimentara con el cultivo regulado de cannabis a escala local (VNG 2017).

La gestación de un experimento nacional con el suministro regulado de cannabis

En febrero de 2017, el Parlamento de los Países Bajos votó a favor de la Ley de Circuito Cerrado de los Coffeeshops (*Wet Gesloten Coffeeshopketen*), una propuesta de la diputada Vera Bergkamp para revisar la Ley del Opio al incluir un nuevo artículo por el que se puede exonerar de persecución a los productores profesionales o comerciales de cannabis que operen en condiciones estrictas (Tweede Kamer 2017). La propuesta fue adoptada por una ligera mayoría (77 votos a favor y 73 en contra).

En octubre de 2017, un nuevo Gobierno asumió el poder, una coalición de cuatro partidos políticos con diferentes puntos de vista sobre la política del cannabis y los coffeeshops: el partido 'liberal-progresista' de la diputada Bergkamp que había tomado la iniciativa de revisar la Ley del Opio, un partido 'liberal-conservador' con un fuerte acento en la lucha contra la delincuencia organizada en la producción y el comercio de cannabis, y dos partidos de carácter confesional (cristianos) contrarios a los coffeeshops y que conceden la prioridad máxima a la prevención del consumo de cannabis. A pesar de las perspectivas encontradas, la coalición acordó experimentar con un 'circuito cerrado de coffeeshops' en entre seis y diez municipios (ciudades).

En febrero de 2018, el nuevo ministro de (ahora) Justicia y Seguridad y el ministro de Atención Médica y Deporte informaron al Parlamento de que se establecería un comité de expertos independientes para asesorar al Gobierno sobre la planificación del experimento. En los planes ministeriales anunciados en marzo de 2018, el experimento se dividió en tres fases. 1) *Preparación*, que comenzaría con una Ley sobre Experimentación¹⁵ y el decreto administrativo correspondiente.¹⁶ 2) *Experimentación*: en el contexto jurídico del experimento, el cannabis se puede producir, entregar y vender en los coffeeshops

de los municipios participantes. Para esta fase, en el proyecto de la Ley sobre Experimentación, se preveía un período de cuatro años. 3) *Finalización*: en un plazo de unos seis meses, volviendo a la situación de antes del experimento.

En marzo de 2018, se estableció el comité asesor, integrado por especialistas en el campo de la salud pública, las adicciones, la vigilancia, la aplicación de la ley, la administración local, la criminología y la ley. El comité reunió información abundante a través de literatura académica y de una serie de mesas redondas con una gran diversidad de expertos y profesionales, como alcaldes, agentes del orden público, investigadores, científicos, productores de cannabis, propietarios de coffeeshops, consumidores de cannabis y expertos en adicciones y prevención, entre otros. El comité asesor presentó su informe a fines de junio de 2018 (Adviescommissie Experiment Gesloten Cannabisketen 2018).

En cuanto al contenido del experimento (la 'intervención'), el comité señaló que, durante la fase de preparación, se deberá dedicar un esfuerzo considerable a suministrar una oferta de cannabis suficientemente variada a los puntos de venta que participen en el experimento. Según el comité, durante el experimento se debe contratar a un número limitado de productores fiables y altamente calificados, que estén en disposición de cumplir con los requisitos necesarios (por ejemplo, no pesticidas, información sobre el tipo de cannabis, THC, CBD). Con el tiempo, se podría decidir si sería conveniente y posible incluir en el circuito cerrado a más productores de cannabis. Cuando el comité llegó a la conclusión de que la oferta de cannabis no se debería limitar al cannabis, se dio cuenta de que abastecer a los coffeeshops participantes no solo con varios tipos de cannabis cultivado en el país, sino también con diversos tipos de hachís de producción nacional, supondría un gran desafío. (Aproximadamente del 20 al 30 % del cannabis que se vende en los coffeeshops es hachís, principalmente importado de Marruecos.)

En cuanto al transporte y el comercio de las existencias, las recomendaciones del comité parecen ir más allá del criterio sobre cantidades vigente (máximo de 500 gramos). Aunque no mencionó cifras concretas, el comité calificó el transporte de un componente vulnerable en la cadena y concluyó que la distribución del productor al vendedor debería realizarse de la manera más clara posible, con un riesgo mínimo de errores y mediante la prevención de toda interferencia de los ambientes delictivos y las posibles 'fugas' de cannabis hacia estos. Por este motivo, el comité intentó minimizar el número de movimientos del transporte de cannabis tanto como sea posible. También recomendó que se permitiera que los establecimientos mantuvieran unas existencias comerciales máximas que, al menos, les bastaran para un día.

Según el comité, el precio al detalle del cannabis debería estar en sintonía con el mercado. Se podría aplicar un recargo que serviría como protección frente a los márgenes excesivos entre el precio de coste y el precio de venta, y que podría respaldar un fondo para la prevención del consumo y la adicción al cannabis. Por último, el comité apuntó al posible riesgo de que la regulación llevara a que el cannabis se percibiera como algo seguro y no perjudicial para la salud, ya que el Gobierno controlaría la calidad del producto. Además, la mayoría de los usuarios de cannabis en los Países Bajos mezclan cannabis con tabaco. Por lo tanto, el comité recomendó que, en el marco de la 'intervención', se adoptaran unas medidas de prevención que abordaran el daño a la salud que puede causar el consumo de cannabis y de tabaco.

En cuanto a la evaluación científica del experimento, el comité recomendó un método mixto: una evaluación del proceso para investigar si el experimento da lugar a un circuito cerrado de suministro que funcione bien y un estudio de las consecuencias. Entre las preguntas principales de la *evaluación del proceso* figuran, por ejemplo: ¿el circuito está realmente cerrado, y los coffeeshops consiguen

abastecerse exclusivamente con cultivadores y productores de cannabis autorizados y están eliminando por completo en su local la venta de cannabis de producción ilegal? ¿Cómo funcionan y evolucionan los procesos dentro del circuito? ¿Las personas usuarias de cannabis compran en un coffeeshop legal o recurren a otros puntos de venta? ¿Cómo experimentan los usuarios el circuito cerrado? ¿Atraen los puntos de venta 'aprobados por el Gobierno' a más compradores jóvenes? ¿Cómo se les advierte sobre los posibles daños a la salud?

Respecto al *estudio de las consecuencias*, el comité destacó varios temas, entre los cuales: el uso de cannabis, la combinación de cannabis con otras sustancias, la dependencia del cannabis, los efectos inmediatos para la salud relacionados con el cannabis, la conducción bajo la influencia del cannabis, la delincuencia, la seguridad y las molestias. A fin de determinar algunas de las consecuencias de un circuito cerrado de cannabis, el comité observó que los posibles cambios pueden estudiarse mejor de manera comparativa en los municipios donde se aplica la intervención y donde no. Según el comité, un estudio comparativo sólido y bien concebido podría aportar conclusiones basadas en datos empíricos sobre las consecuencias a corto plazo, aunque los efectos en la salud que solo son observables a más largo plazo quedarían fuera del alcance del estudio de las consecuencias, que debería terminarse en un plazo de cuatro años. El comité también consideró que el experimento no permitirá sacar conclusiones firmes con respecto a las consecuencias generales en lo que atañe a la delincuencia.

Como ya se ha comentado, la propuesta para el experimento fue fruto de un acuerdo entre cuatro partidos políticos con diferentes puntos de vista y preferencias con respecto a la política de cannabis y los coffeeshops. Este acuerdo exigió algunas concesiones. Una de ellas fue que el experimento tuviera un alcance limitado en cuanto al tamaño: de seis a diez municipios. No obstante, según el comité, el estudio de las consecuencias requeriría la participación de "un número considerablemente mayor" de municipios. La paradoja aquí parece ser que fueron precisamente los criterios adicionales —y, por lo tanto, varios de los objetivos de las consecuencias— de los partidos políticos que mostraron menos entusiasmo con el experimento y preferían un tamaño acotado los que llevaron al comité a recomendar que se ejecutara un experimento a mayor escala.

Otro tema delicado está relacionado con la tercera fase del experimento: la finalización (en un plazo de seis meses). Este punto también fue una concesión a los partidos políticos de la coalición que preferían prescindir de los coffeeshops. El comité asesor expresó una opinión muy clara sobre este asunto. *"El comité considera que el experimento ha tenido éxito cuando se ha demostrado que se puede hacer efectivo un circuito cerrado de cannabis y cuando las consecuencias medidas son favorables o no revelan un empeoramiento de la situación actual. En opinión del comité, este resultado constituye una conclusión inequívoca que reclama la regulación del circuito de cannabis en los Países Bajos"* (Adviescommissie Experiment Gesloten Cannabisketen 2018: 10). Por otro lado, el comité declaró que, si el experimento tiene éxito, resultaría "ilógico y arriesgado" volver a la situación "anterior al experimento". En lugar de ello, el comité recomendó al Gobierno que, si el experimento daba buenos resultados, no lo abandonara y que, antes, emitiera una declaración clara para manifestar que, en ese caso, tenía la intención de implementar el circuito cerrado en todo el país.

A principios de julio de 2018, en una carta al Parlamento, el Gobierno holandés respondió, en general, de manera positiva y en línea con los consejos del comité, pero no estuvo de acuerdo con algunas propuestas e insistió en limitar el experimento a un máximo de diez municipios.¹⁷ En la semana que siguió, se envió al Parlamento un primer borrador de la Ley sobre Experimentación (Tweede Kamer 2018a). Durante los meses posteriores, se siguieron manteniendo debates sociales y políticos en torno al experimento.¹⁸ La Unión de Municipios Holandeses¹⁹ siguió exhortando a que participaran más

ciudades y manifestándose en contra del requisito de que en el experimento debían participar todos los coffeeshops de un municipio, ya que esto no sería realista en el caso de ciudades como Amsterdam (que tiene unos 170 coffeeshops) y Rotterdam (con unos 40 coffeeshops). Los coffeeshops siguieron expresando sus preocupaciones sobre la disponibilidad de suficientes variedades de cannabis y hachís. La Comisión de Justicia Permanente del Parlamento debatió largo y tendido el proyecto de la Ley sobre Experimentación. El Gobierno publicó sus consideraciones a fines de noviembre de 2018 (Tweede Kamer 2018b). En resumen, los principios y criterios del experimento, así como el cronograma previsto, son los siguientes:

- A lo largo de 2019, el experimento se seguirá preparando en consulta con las autoridades locales (incluida la Unión de Municipios Holandeses).
- El experimento empezará formalmente después de que hayan entrado en vigor la Ley sobre Experimentación y la normativa conexas (el decreto administrativo). Para ello, el comité asesor deberá haber designado los municipios voluntarios que participarán en el experimento y, el Gobierno, habrá seleccionado entre seis y diez municipios, mencionados en el decreto administrativo, que también deberá haber sido aprobado por las autoridades e instituciones políticas y jurídicas pertinentes. En ese momento, también se conocerán los coffeeshops participantes, que también se mencionarán en el decreto.
- El paso siguiente será la *fase de preparación* (que se prevé que dure al menos un año). Un elemento clave será la selección de hasta diez productores, que, durante esta fase, deberán presentar pruebas de que pueden producir suficiente cannabis y hachís (tanto en lo que se refiere al volumen como a las variedades) para abastecer a los coffeeshops participantes. El cultivo y la producción deben tener lugar en los Países Bajos.
- Durante la *fase de experimentación real* (es decir, la producción, el suministro a los coffeeshops y la venta de cannabis a los consumidores), los coffeeshops participantes pueden encargar el cannabis a cualquiera de los productores seleccionados. A diferencia del criterio nacional relativo a las cantidades (500 gramos), las existencias máximas se establecen en el promedio de ventas semanales de cada coffeeshop participante.
- El borrador de la Ley sobre Experimentación dispone que la *evaluación* científica se efectuará antes del final de la fase experimental, con el fin de que el Gobierno en ese momento pueda tomar decisiones de base empírica sobre los próximos pasos. En caso de que se decida transformar el experimento en legislación general, el proyecto de la Ley sobre Experimentación prevé la posibilidad de prorrogar la fase experimental hasta 18 meses, de modo que la duración total del experimento, incluida la fase de terminación de seis meses, se amplíe a un máximo de seis años.

Resumen y conclusión

En los Países Bajos, el cannabis se despenalizó formalmente en 1976 y se incluyó en una lista separada (II), con penas más bajas que para las 'drogas duras' (Lista I). Esta despenalización fue el resultado de un debate nacional importante sobre la política de drogas. Ya antes de 1976, en el ámbito local, la venta de cannabis a los consumidores se había tolerado de manera informal en ciertas condiciones y en entornos concretos (los llamados 'traficantes residentes' en los centros culturales juveniles). Esta postura se formalizó a escala nacional y, en el transcurso de la década de 1980, los coffeeshops fueron asumiendo cada vez más el papel de los traficantes residentes.

A lo largo del tiempo, la situación de la política de los coffeeshops ha estado oscilando entre una mayor orientación local y una mayor orientación nacional, y viceversa. Los coffeeshops se fueron regulando cada vez más. En un proceso dinámico, las políticas locales con respecto a los coffeeshops se formalizaron y los criterios nacionales por los que se rigen estos establecimientos se definieron y se aplicaron. El Gobierno holandés proporcionó instrumentos jurídicos para conceder un mayor margen de maniobra a la política local de los coffeeshops, es decir, para definir criterios/requisitos adicionales, así como la posibilidad de optar por una política cero y, por lo tanto, no autorizar ninguno. Actualmente, unos 100 municipios permiten el funcionamiento de uno o varios coffeeshops, en torno a una cuarta parte de los 380 municipios del país.

En general, las últimas décadas han dado lugar a un conjunto bien definido de criterios nacionales para permitir los coffeeshops y a una política transparente de cumplimiento de la normativa. Sin embargo, esta política de ‘tolerancia’ solo afecta a la ‘puerta delantera’ de los coffeeshops, es decir, a la venta de pequeñas cantidades de cannabis a los consumidores (hasta 5 gramos por transacción). Aunque el suministro de cannabis a los coffeeshops (la ‘puerta trasera’) había sido objeto de debate durante algunos años, los llamamientos por parte de las autoridades y los políticos locales (los municipios) para que se diera un paso más —y que también se regulara el ámbito de la oferta de cannabis al detalle— no obtuvieron el respaldo del Gobierno nacional. En lugar de ello, se intensificó un enfoque represivo frente al cultivo de cannabis, lo cual contribuyó, de forma accidental, a un proceso de mayor participación de la delincuencia organizada en la industria del cannabis.

Curiosamente, las diferencias entre los partidarios de regular el cultivo de cannabis y los que se oponen a ello no se encuentran tanto en el análisis del problema. Ambas partes reconocen la paradoja que caracteriza a la política holandesa sobre el cannabis (las ventas se toleran en la ‘puerta delantera’, pero se ignora el suministro por la ‘puerta trasera’) y están preocupadas por el papel que desempeña la delincuencia organizada en la producción de cannabis. La divergencia fundamental radica en la solución política que defienden: más aplicación de la ley para luchar contra la delincuencia organizada o la regulación para arrebatarle el terreno ganado a la delincuencia organizada.

En respuesta al acento constante en la aplicación de la ley, los responsables de las políticas y los políticos locales intensificaron su colaboración para abogar por la regulación de la ‘puerta trasera’ y publicaron un Manifiesto Conjunto sobre el Cannabis. Aunque, en un principio, el Gobierno central se negó a crear un espacio jurídico para regular el suministro a los coffeeshops, en el transcurso de 2017 se produjo un cambio notable. El Parlamento holandés votó a favor de una propuesta para revisar la Ley del Opio —aunque con una mayoría muy pequeña—, que genera un espacio jurídico para que los coffeeshops se abastezcan mediante un circuito cerrado, desde la planta hasta el consumidor. Cuando el nuevo Gobierno nacional asumió el poder en octubre de 2017, los acontecimientos se precipitaron. Se anunció que se pondría en marcha una iniciativa que permitiría que entre seis y diez municipios participaran en un experimento de abastecimiento de cannabis por parte de los coffeeshops, en condiciones estrictas y dentro de un circuito cerrado y regulado.

En junio de 2018, un comité asesor independiente de científicos y expertos publicó sus recomendaciones para la concepción del proyecto y el contenido del experimento, entre las que figuran: una oferta de cannabis suficientemente variada en los coffeeshops (tanto cannabis como hachís), mayores existencias de cannabis en los coffeeshops y medidas de prevención. A lo largo de 2019, el experimento se seguirá desarrollando en consulta con las autoridades locales. El próximo paso consistirá en un proceso complejo para preparar, poner en práctica y evaluar el experimento, con el objetivo de extraer unas lecciones basadas en pruebas que, aproximadamente en 2025, permitirán al Gobierno en el poder decidir la futura orientación de la política holandesa en materia de cannabis.

Referencias

- Adviescommissie Drugsbeleid (2009) *Geen deuren maar daden: Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*. La Haya: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Bieleman, B. y Goeree, P. (2000) *Coffeeshops in Nederland. Aantallen en gemeentelijk beleid 2000*. Groningen: IntraVal.
- Bieleman, B., Mennes, R. y Sijstra, M. (2017) *Coffeeshops in Nederland 2016. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2016*. Groningen: IntraVal.
- Blom, T. (2006) 'Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa'. *Justitiële Verkenningen* 32(1):146-156.
- Bovenkerk, F. y Hoogewind, W.I.M. (2003) *Hennepteelt in Nederland: Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Cohen, H. (1975) *Drugs, druggebruikers e drugsceen*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij.
- De Kort, M. (1995) *Tussen patiënt en delinquent. Geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid*. Hilversum: Verloren.
- De Kort, M. y Korf, D.J. (1992) 'The development of drug trade and drug control in the Netherlands: A historical perspective'. *Crime, Law and Social Change* 17: 123-144.
- De Middeleer, F. y De Ruyver, B. (2017) 'De verschuiving van illegale drugsmarkten van Nederland naar België. Perceptie of realiteit?' *Justitiële Verkenningen* 43(2): 103-123.
- Emmett, I. y Boers, R. (2008) *Het groene goud*. Zoetermeer: KLPD.
- Jansen, A.C.M. (1991) *Cannabis in Amsterdam: A geography of hashish and marijuana*. Muiderberg: Coutinho.
- Jansen, A.C.M. (2002) 'De economie van de cannabissector in beleidsperspectief'. *Economisch Statistische Berichten* 87 (4354): 276-278.
- Jansen, F. (2012) *Georganiseerde hennepteelt. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Woerden: KLPD, Dienst Nationale Recherche.
- Korf, D.J. (1995) *Dutch treat: Formal control and illicit drug use in the Netherlands*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Korf, D.J., Benschop, A., Nabben, T. y Wouters, M. (2013) *Coffeeshop, overlast en illegale markt*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korf, D.J. y Liebrechts, N. (2015) *Evaluatie terugbrengen sluitingstijden coffeeshops*. Rotterdam: Amsterdam: Bonger Instituut.
- Korf, D.J., Liebrechts, N. y Nabben, T. (2016) *Waterbed, drukte en overlast. Effecten sluitingsbeleid coffeeshops in Amsterdam-Centrum*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Krabbe, H.G.M. (ed.) (1989) *De Opiumwet. Een strafrechtelijk commentaar*. Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij.
- Nijkamp, R. y Bieleman, B. (2012) *Coffeeshopbezoek Rotterdam voorjaar 2012*. Rotterdam: Bureau IntraVal.
- Leuw, E. (1972) 'Het gebruik van cannabis onder leerlingen van voortgezet onderwijs: een poging tot interpretatie'. *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie*, 14: 214-255.
- Leuw, E. (1973) 'Drugsgebruik in het Vondelpark'. *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie* 15: 202-218.
- Leuw, E. y Haen Marschall, I. (eds) (1993) *Between Prohibition and Legalization. The Dutch experiment in drug policy*. Amsterdam / Nueva York: Kugler Publications.
- PW (2017) 'Sterke toename gebruik medicinale cannabisolie. Aantal verstrekkingen andere varianten van medicinale cannabis loopt terug'. *Pharmaceutisch Weekblad*, 51/52, 22 December 2017.
- Spapens, T., Van de Bunt, H.G. y Rastovac, L. (2007) *De wereld achter de wietteelt*. La Haya: Boom Juridische Uitgevers.
- Staatscourant (1996). *Richtlijnen opsporings- en strafvorderingsbeleid strafbare feiten Opiumwet*. Staatscourant 27 de septiembere, núm. 187. La Haya: Sdu Uitgevers.
- Staatscourant (2011) *Aanwijzing Opiumwet 2015A003*. Staatscourant, 27 de diciembre, núm. 22936. La Haya: Sdu Uitgevers.

- Tweede Kamer (1995) *Het Nederlandse drugsbeleid. Continuïteit en verandering*. Tweede Kamer stukken 1994-1995, no. 24007 (3). La Haya: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer (2011) *Drugbeleid: Brief ministers over het drugsbeleid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer stukken 2010-2011, no. 24077 (259). La Haya: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer (2012) *Drugbeleid: Brief van de minister van veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer stukken 2012-2013, no. 24077 (293). La Haya: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer (2013) *Drugbeleid: Brief van de minister van veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer stukken 2013-2014, no. 24077 (314). La Haya: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer (2014) *Drugbeleid: Brief van de minister van veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer stukken 2013-2014, no. 24077 (315). La Haya: Sdu Uitgevers.
- Tweede Kamer (2017) *Wet gesloten coffeeshopketen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 165, nr. 6.
- Tweede Kamer (2018a) *Voorstel van Wet. (Wet experiment gesloten coffeeshopketen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 997, Nr. 2.
- Tweede Kamer (2018b) *Regels inzake een uniform experiment met teelt en verkoop van hennep en hasjiesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen (Wet experiment gesloten coffeeshopketen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 997, Nr. 6.
- Van de Bunt, H.G. (2006) Hoe stevig zijn de fundamente van het cannabisbeleid? *Justitiële Verkenningen* 32(1):10-23.
- Van der Giessen, M., Van Ooyen-Houben, M. y Moolenaar, D.E.G. (2016) 'Estimating the production, consumption and export of cannabis: The Dutch case'. *International Journal of Drug Policy*, 31: 104-112.
- Van Kempen, P.H.P.H.M.C. y Federova, M.I. (2014) *Internationaal recht en cannabis: Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en de EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik*. Deventer: Kluwer.
- Van Kempen, P.H.P.H.M.C. y Federova, M.I. (2016) *Internationaal recht en cannabis. Regulering van cannabisteelt en -handel: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*. Deventer: Kluwer.
- Van Laar M. y Van Ooyen-Houben, M. (2009) *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht: Trimbos-instituut/WODC.
- Van Laar, M. et al. (2013) Nationale drugs monitor, Jaarbericht 2012. Utrecht: Trimbos-instituut/WODC.
- Van Laar, M. et al. (2014) Nationale drugs monitor, Jaarbericht 2013. Utrecht: Trimbos-instituut/WODC.
- Van Ooyen-Houben, M.M.J, Bieleman, B. y Korf, D.J. (2016) 'Tightening the Dutch coffeeshop policy: Evaluation of the private club and the residence criterion'. *International Journal of Drug Policy* 31: 113-120.
- Van Ooyen-Houben, M. y Kleemans, E. (2016) 'Drug Policy: The "Dutch Model"'. *Crime and Justice* 44(1): 165-226.
- VNG (2017) *Position paper cannabisbeleid*. <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/softdrugsbeleid>.
- Wouters, M., Benschop, A. y Korf, D.J. (2010) 'Local politics and retail cannabis markets: The case of the Dutch coffeeshops'. *International Journal of Drug Policy* 21: 315-320.
- Wouters, M. y Korf, D.J. (2011) *De wietpas en het sociaal clubmodel. Mening en verwachtingen van coffeeshopbezoekers in Utrecht*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Notas

1. Este acuerdo exigía que el cáñamo indio se incluyera en la lista de sustancias prohibidas (Krabbe 1989).
2. El objetivo era eximir el cultivo de las plantas de cáñamo de su uso como cortavientos en la agricultura, así como en la fabricación de cuerdas e hilos, pienso para pollos, alpiste y cebos para la pesca (Krabbe 1989).
3. Para una descripción más detallada sobre este apartado y el siguiente, incluidas referencias más concretas, véase: Korf 1995; De Kort 1995.
4. El principio de conveniencia permite que las autoridades se abstengan de procesar conductas delictivas sin tener que pedir permiso a los tribunales. El principio de conveniencia se puede aplicar, básicamente, de dos maneras. La primera toma el procesamiento como punto de partida, pero renuncia a él si hay buenos motivos para ello (aplicación negativa: procesamiento, a menos que); este enfoque 'caso por caso' era habitual en los Países Bajos hasta finales de la década de 1960. La segunda forma supone la aplicación positiva del principio de conveniencia; el procesamiento solo tiene lugar si conviene al servicio del interés público (no a menos que).
5. Cita original en: Tweede Kamer (1995, p. 9).
6. Cita original en: Tweede Kamer (1995, p. 37).
7. Resumen adaptado ligeramente de Van Ooyen-Houben y Kleemans (2016).
8. BIBOB es una sigla que se corresponde, en neerlandés, con Promoción de los Exámenes de Integridad por parte de la Administración Pública.
9. www.cannabisbureau.nl/English. Consultado el 4 de enero de 2018.
10. Bedrocan 22 % THC / <1 % CBD; Bedrobinol 13,5 % THC / <1 % CBD; Bediol 6,3 % THC / 8 % CBD; Bedica 14 % THC / <1 % CBD; Bedrolite < 1% THC / 9 % CBD. Fuente: www.cannabisbureau.nl/English. Consultado el 4 de enero de 2018.
11. Por ejemplo, la farmacia Transvaal Apotheek prepara fórmulas magistrales con THC y CBD a partir de plantas de cannabis medicinal (Bediol CBD 2,0 % / THC 1,3 %; Bedica THC 2,0 %; Bedrocan THC 2,0 %; Bedrolite CBD 2,0 %; Bedrolite CBD 10 %; cada una en dosis de 10 ml). Consultado en www.transvaalapotheek.nl 28 de mayo de 2018.
12. La sigla PGMCG se corresponde, en neerlandés, con Grupo de Pacientes - Usuarios de Cannabis Medicinal, una fundación creada por y para pacientes que consumen o desean consumir cannabis medicinal. Consultado en www.pgmcg.nl 15 de mayo de 2018.
13. Los ejemplos solo se presentan brevemente y no incluyen todas las características o requisitos de las propuestas.
14. Tal como lo publicaron, el 31 de enero de 2014, sus artífices: el alcalde Depla (Heerlen), el teniente de alcalde Everhardt (Utrecht) y el alcalde Van Gijzel (Eindhoven). www.vng.nl. Consultado el 4 de enero de 2018.
15. El objetivo de esta *Ley sobre Experimentación* es garantizar que la Ley del Opio no se aplique a las acciones que se definen como ilegales en esta ley, pero que son necesarias para la producción de cannabis y para el suministro a los coffeeshops, en la medida en que estas acciones se desarrollen en el marco del experimento.
16. El decreto administrativo (en neerlandés, *Algemene Maatregel van Bestuur*, AMvB) formula las condiciones del experimento.
17. Carta del 6 de julio de 2018, firmada por el ministro de Atención Médica y Deporte, y el ministro de Justicia y Seguridad.
18. Por ejemplo, "Oppositie vreest mislukken wietproef", en el diario *Trouw*, 18 de enero de 2019.
19. <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/softdrugsbeleid/nieuws/aandachtspunten-vng-voor-amvb-wietexperiment>. Consultado el 23 de enero de 2019.

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 los Países Bajos.

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
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