

## **Diálogo de expertos sobre modelos de regulación del cannabis San Sebastián (Donostia) 24 y 25 de octubre, 2014**

### **Resumen Ejecutivo de las sesiones del Diálogo**

**La primera sesión** del Diálogo estuvo dedicada a examinar algunos de los modelos de regulación actualmente en curso. *El modelo del estado de Washington* - Los principales objetivos de la ley (conocida como *Iniciativa 502*) eran: dejar de criminalizar tanto al consumidor como a los individuos que producen para esos consumidores; la protección de la salud del consumidor, garantizando productos a través del control de calidad del cannabis que se cosecha, vende y consume; y promover un enfoque de salud que sea competitivo con el enfoque de impuestos.

El gran desafío ahora en Washington es poder lograr que la industria legal del cannabis, a diferencia de lo que sucede con las industrias del alcohol y el tabaco, garantice efectivamente la protección a los menores y que se logre desincentivar el mercado en este sector de la población. Lo ideal sería que hubiera menos regulación por parte del Gobierno y más autorregulación. Pero no parece muy seguro que esto se logre porque la realidad es que los actores hoy en el mercado están muy enfocados en volverse grandes empresarios del cannabis. Mientras la regulación no demuestre que está siendo positiva va a ser foco de ataque.

*El modelo del Uruguay* - El objetivo de la ley para el cannabis terapéutico, médico, recreativo y para el cáñamo es mejorar la salud, y la información a la población. Esta ley constituye una política integral y es el resultado de un esfuerzo combinado entre el Gobierno y la sociedad civil. Sus principales objetivos son la separación de los mercados de drogas, la lucha contra el narcotráfico, y la inclusión social al dejar de criminalizar al consumidor. Uruguay sabe que está frente a un desafío mayor. La experiencia es nueva y no se cuenta con referencias científicas ni modelos. Otro desafío es que la regulación representa un cambio de costumbres sociales, un cambio de parámetros de referencias, y esto requiere de un aprendizaje a largo plazo. Pero el paso de un enfoque de penalización a un enfoque de salud pública es un gran avance.

*El modelo holandés* - Los objetivos iniciales eran proteger la salud pública al separar los mercados de sustancias dañinas y menos dañinas, y la no criminalización del consumidor. El enfoque de salud pública fue cambiando con los años hacia un enfoque de seguridad pública, sin entrar a considerar que gran parte del problema de seguridad obedece a que la regulación se ha hecho solo a medias. El modelo claramente ha fracasado. Ha habido varias tentativas de regular la 'puerta de atrás', pero no ha sido posible hasta ahora. Algunos partidos políticos están ahora preparando propuestas de regulación que podrían presentarse en un próximo Gobierno.

*Modelos en Europa*: A nivel europeo destacan tres tendencias sobre el cannabis: el modelo del club español que tiene influencia en Bélgica, en Francia (país en donde está comenzando el debate) y en el Reino Unido; el modelo holandés (parecido al de Dinamarca) con los problemas ya señalados de la incompatibilidad entre lo que dicen los municipios y la posición del Gobierno nacional; y el modelo de Suiza que parte también de iniciativas locales / municipales sin perspectiva nacional.

**El debate** en esta sesión se centró en una serie de preguntas relacionadas con: la actuación de la policía en los sitios en donde se aplican estos modelos, ¿qué ha cambiado? ¿Cómo funcionan las agencias reguladoras en estos sitios, y sobre las experiencias de estas regiones con la regulación internacional, ¿cómo les afecta?

**La segunda sesión** se dedicó a examinar diferentes experiencias concretas de club social. **Cataluña**, los clubes no deben tener ánimo de lucro; deben poder controlar los riesgos asociados al consumo; el club debe ser un circuito cerrado de personas; y, la producción debe hacerse bajo demanda. Desafortunadamente los clubes funcionan hoy en un ambiente de estigmatización al usuario. El sistema de licencias es también un problema. Los clubes pequeños están amenazados por los grandes que tienen intereses comerciales.

**Suiza:** En 2001 el Gobierno propuso una ley que legaliza el uso del cannabis y permite un mercado regulado. La propuesta salió del Ministerio de Salud y pasó al Parlamento pero hasta el momento sigue suspendida por diferentes razones. No obstante el cantón de Ginebra está trabajando en una propuesta, no con una idea de legalización sino de seguridad y de control de la distribución de drogas en las calles. Esta propuesta se inspira en el modelo de los clubes de membresía pero no será presentada antes de las elecciones de 2016.

**Bélgica:** Los clubes no están muy desarrollados debido a la cercanía con Holanda, país al que los consumidores acuden fácilmente. La noticia de la introducción del carnet de cannabis en Holanda influyó para que en Bélgica se pensara en organizar clubes. La tendencia hoy es a la criminalización de los clubes.

**Uruguay** – Los consumidores desearían impulsar clubes copiando el modelo español pero la ley no facilita esto por las limitaciones que pone en el número de miembros. También, el cultivo ha encontrado importantes obstáculos en la ley, entre los cuales el hecho de que no permite cultivos exteriores. Como la mayoría de los usuarios está en la capital, los clubes estarán obligados a cultivar adentro, con las consecuencias que esto tendrá para la técnica y la cultura del cultivo.

Los aportes de los participantes en **el debate** giraron en torno a temas como: La importancia de la regulación para evitar el desprestigio del modelo, y las características que deberían tener los clubes; es importante que se autorice el cultivo individual, los clubes demasiado pequeños no logran ser operativos; en un modelo de regulación en el que convivan modelos comerciales y no comerciales hay que tomar *medidas de protección* para que los no comerciales puedan sobrevivir.

Se discutió sobre *los riesgos* de los clubes por el hecho de existir en el marco del prohibicionismo. A pesar de que se toleran en algunas partes, los clubes están mal vistos. Un verdadero cambio solo se dará con un cambio de la legislación. Mientras tanto, los clubes viven en el riesgo de que los cambios en la ley los elimine. Aun con limitaciones, la legalización es mejor que la prohibición.

Los modelos no son exportables. De todos los modelos de regulación se pueden sacar enseñanzas positivas y negativas. La legislación (al estilo Uruguay) podría ser muy limitante en España, podría presentar más problemas, y restringir la libertad que los clubes tienen ahora. Los clubes españoles pueden ser interesantes para otros países que decidan adoptar modelos sin intereses comerciales.

Se resaltó la importancia de *actuar en el ámbito local* para lograr cambios sociológicos y culturales. Si bien la legislación sólo puede darse a nivel estatal, a nivel local las comunidades pueden hacer mucho en materia de reducción de riesgos y pueden regular a través de las políticas sociales. Cataluña es un buen ejemplo de esto, se ha conseguido bastante a este nivel, y se está generando un cambio de cultura y profundizando la corresponsabilidad tanto de usuarios, como de cultivadores y autoridades.

**La tercera sesión** destacó los principales criterios para la regulación (salud pública y derechos de los consumidores) y expuso las experiencias (en el ámbito jurídico) en el País Vasco y en Cataluña. El argumento de la salud se puede defender no solo desde el derecho penal sino desde las políticas públicas de salud teniendo en cuenta los derechos (fundamentales) de los consumidores dentro de un Estado social de derecho. Además, el derecho al acceso a medicamentos esenciales es otro criterio básico para la regulación de todas las sustancias.

El trabajo con drogodependientes ha demostrado que antes que de las sustancias mismas, el problema proviene del modelo de sociedad que tenemos, un modelo injusto que hay que transformar. El prohibicionismo deja al consumidor en la inseguridad pública, así como sujeto a las amenazas y la persecución judicial. La ausencia de regulación genera inseguridad.

Hay que saber vender los beneficios de la regulación, los beneficios económicos pero también los jurídicos y sociales. Trabajar también la prevención, no con campañas masivas, sino como educación, o con información veraz no alarmista, tendiente a procurar que las personas sean capaces de tener consumos responsables.

La salud pública es el paradigma del siglo XXI, y pone el acento en la persona, se negocia con ella, se parte de que el consumidor puede incorporarse al sistema. Los clubes permiten dar una mirada coherente a esa realidad. Hay muchas oportunidades para posicionar y construir participativamente las políticas de drogas desde una perspectiva de salud pública, y esto se puede lograr con la normativa existente.

Las regulaciones que se están llevando a cabo hoy en el mundo violan las convenciones. Esto debería servir como motivo para comenzar a reflexionar sobre la necesidad de modificar las convenciones.

**En el debate** de esta sesión la conversación giró en torno a *las restricciones de los tratados*, el argumento de la *protección a la salud*, la protección de *los derechos individuales*, los *usos terapéuticos*, *la regulación del cannabis*, y los problemas que se han presentado con la *regulación del cultivo* en Uruguay.

Se señaló que hay que ir más allá del argumento de salud pública porque se corre el riesgo de crear modelos segregados de la sociedad. Es lo que está sucediendo con los sitios de reducción de daños e incluso con los clubes. El argumento fuerte para la legalización es precisamente lo contrario: crear sociedades más inclusivas e igualitarias.

A la UNGASS 2016 los políticos deberían llevar posturas concretas sobre el cannabis.

**La cuarta sesión** trató sobre los problemas transfronterizos asociados al cannabis. Esto problemas no se pueden resolver dentro de un modelo como el de los clubes sociales en donde personas externa al club no tienen acceso a éste. El club es altamente restrictivo, no da cobertura a un público amplio. En Cataluña, a diferencia de algunas regiones de Holanda, no

hay problema de turismo cannábico. El término 'turismo de drogas' es más una creación de los medios.

Se habló también de *la economía* del cannabis: hay una tensión entre clubes, entre la idea de conservar un espacio de microeconomía (producción y consumo, socios) y la liberalización del mercado e irrupción de empresas con los mecanismos del libre mercado. Existe también la opción del monopolio del Estado. Hay que evitar que el modelo de club sea la llave para propiciar otras operaciones económicas.

**En el debate** las inquietudes giraron en torno a los aspectos económicos de la regulación. Hay temor de que la legalización se haga dentro del modelo capitalista con asalariados que trabajan duro mientras los beneficios se los llevan los distribuidores.

Se discutió ampliamente sobre el rol que juega el hachís de Marruecos como motor económico tanto en el norte de Marruecos como en Andalucía. Hay un potencial enorme en el mercado internacional de cannabis. Además de Marruecos, hay otros países productores que podrían abastecer a países vecinos.

**La quinta sesión** fue una descripción de la situación actual de la regulación de los clubes. Primero se explicó la situación de la comunidad de **Navarra**. En el proceso se ha llevado el tema a la sociedad y de ahí al Parlamento. Han hecho una campaña de movilización social, de lavado de imagen del consumidor. Todavía no se ha tratado el tema del cultivo y transporte.

En **Andalucía** el tema de las políticas de drogas no se mueve, no hay mucho debate. La exposición hizo un resumen del trabajo y estrategias que vienen adelantando los activistas agrupados en diferentes organizaciones, las cuales han constituido una Comisión de estudios para la regulación del cannabis en Andalucía.

**Cataluña.** Entre 2007 y 2012 el modelo de los clubes estuvo dentro de la sociedad civil dirigido por activistas y apoyado por bufetes de abogados que ayudaban a refinar el modelo. A partir de 2012 la situación cambió profundamente con el ingreso a escena de clubes con claros intereses comerciales. Se creó una segunda federación que reúne a estos últimos clubes. En 2013 las dos federaciones entran a formar parte de la dinámica propuesta por el Departamento de Salud, el cual está en contacto con las federaciones y creó una Comisión invitando a participar a los órganos del Parlamento de Cataluña que tuvieran algo que decir en relación a los clubes. El Parlamento elaboró un documento, el cual representa ya un reconocimiento del fenómeno y que puede contribuir a mediano plazo a avanzar el proceso a otro nivel de discusión. Ha habido diferencias políticas, además de que la propuesta invade competencias estatales. Está claro que lo que los políticos están dispuestos a digerir es una ley que no hable ni de cultivos, ni de transporte, sino de lo que pasa en el club, es decir, una ley que terminaría pareciéndose al modelo holandés. Como no hay competencias plenas para darle una solución integral al problema, se caerá en una solución de compromiso. El riesgo de esto es que se seguirán implementando regulaciones parciales que no consiguen solucionar el problema.

**País Vasco.** En el Parlamento vasco se ha realizado una ponencia que aborda una solución regulada para los denominados clubes sociales de cannabis. Se ha establecido una hoja de ruta en la que el Parlamento vasco aprobará una ley de adicciones con un reconocimiento a los clubes sociales de cannabis. Esto conducirá a una norma en las áreas de salud, seguridad, y en la administración de la justicia. Todo esto supone un paso en la regulación, pero solo un paso. Pues la ley del Gobierno central limita los avances. El modelo de los clubes está socialmente

aceptado e institucionalmente reconocido, no obstante deben estar constantemente justificando su legalidad.

El debate giró en torno al freno que representa la ley estatal para que las autonomías puedan avanzar en la regulación, y a los problemas que enfrentan los diversos modelos autonómicos. También, sobre las limitaciones que imponen la Fiscalía y el Código penal para las propuestas que desarrollen las autonomías. Es difícil avanzar en el ámbito autonómico. Pero los procesos de regulación autonómicos han sido útiles y han generado un debate social importante. Por ahora la regulación se limita a los clubes y no choca con la reglamentación estatal.

Dentro de las autonomías se ha avanzado bastante en el ámbito municipal. Rasquera, y varias comunidades de Euskadi y Navarra son ejemplo de ello. Pero Mientras no se modifique ese marco legal no habrá solución global. Los parlamentos regionales están muy limitados, las soluciones son solo parciales, y lo que se necesita es una solución estatal.

Se están creando fracturas dentro del movimiento cannábico en España que antes era uniforme. Los clubes grandes han introducido un problema que hay que abordar. Hay que ponerse de acuerdo en cuál es el modelo que se quiere.

**La sexta sesión** abordó el tema en el ámbito internacional, el proceso hacia la UNGASS 2016, y la propuesta en la que están trabajando las asociaciones cannábicas de España dentro de esta perspectiva. Se examinaron las tensiones que se han generado con los tratados, y los desarrollos recientes en el debate sobre drogas dentro del proceso para la UNGASS 2016.

Los modelos de regulación (en Uruguay y Estados Unidos) han generado tensiones con los tratados. El tema que surge ahora en la agenda internacional respecto a estas tensiones es hasta qué punto estas tensiones pueden conducir a una discusión abierta sobre la reforma de los tratados y la modernización del sistema de tratados. El Gobierno estadounidense y el triángulo de Viena (JIFE, CND y UNODC) mantienen una posición de no tocar los tratados y harán las manipulaciones necesarias para lograrlo. Mientras tanto se ha hecho evidente la actitud hipócrita del Gobierno estadounidense al permitir a los otros países solamente la flexibilidad que a EEUU le conviene en políticas de drogas.

Sin embargo hay esperanzas de que de la UNGASS 2016 salgan algunas cosas positivas como la creación de una comisión asesora para examinar la inconsistencia de los tratados. También, que los países logren cambiar su relación con los tratados a través de la aplicación de mecanismos como la *modificación inter se*.

Después se explicó el proceso y desarrollos para crear una propuesta única de regulación en España. El objetivo de esta propuesta es dar forma al modelo español y que se regule definitivamente en el Parlamento con una legislación integral que abarque todo, desde prevención hasta cultivo, distribución, y seguridad de los sectores económicos vinculados al cannabis. Las federaciones cannábicas han estado trabajando en esta propuesta dentro de la cual está la creación de un grupo multidisciplinar de expertos. Ahora se está concretando el funcionamiento de este grupo. Lo ideal sería que el movimiento cannábico liderase esta iniciativa, pero en vista de que están siendo cuestionados e imputados, entonces lo mejor es que el movimiento cannábico acompañe las propuestas, pero que no aparezca como el responsable de las mismas.

**El debate** giró en torno al tema de las *leyes concretas que se quieren cambiar* en España para obtener la regulación; el concepto de 'flexibilidad' al estilo estadounidense; los problemas del enfoque multilateral de la CND; y lo que es realista esperar de la UNGASS.

El hecho de que en partes de EEUU se estén incumpliendo los tratados da esperanzas para avanzar en materia de regulación del cannabis en otras partes del mundo.

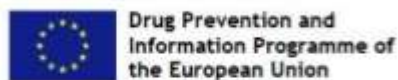
De no existir un enfoque multilateral, los países tendrían más flexibilidad para decidir sus políticas de drogas, pero dentro del actual orden los cambios de los tratados requieren del consenso multilateral.

Lo peor que puede pasar en la UNGASS es que no se reconozca que hay un problema con los tratados. Hay bastantes posibilidades de que esto pase. A pesar de las limitaciones de la UNGASS los países podrán hablar de lo que está pasando en materia de cannabis. Es decir, el tema del cannabis estará con seguridad en la agenda. Los cambios que se están adelantando hoy en políticas de drogas son irreversibles. Es posible que otros estados de EEUU comiencen pronto a regular sus mercados. También lo hará Jamaica. Muchos países usarán la UNGASS como momento de reflexión y discusión abierta para que los países digan lo que están pensando, qué direcciones debe tener la política de drogas, sin necesidad de llegar a un consenso. Los países no se van a enfocar en el objetivo de lograr una declaración política negociada sino que usarán el momento para hablar de los logros y cambios. Por eso UNGASS puede ser importante.

En cuanto a España: parte del proyecto de trabajo del movimiento en España es precisamente ver (con cara a UNGASS) cómo encaja el modelo español en los compromisos internacionales, con los tratados. Por eso es importante que España tenga una propuesta unificada de regulación.

En resumen: no se puede esperar mucho de la UNGASS 2016. El prohibicionismo no se va a terminar, y en el mejor de los casos solo se puede esperar un mejor estatus para el cannabis. Por eso es mejor pensar más allá de UNGASS. Pero la UNGASS representa de todas maneras un momento importante para impulsar la agenda con propuestas de regulación, ir cambiando el lenguaje prohibicionista, crear un discurso normalizador, potenciar los valores del Estado social de derecho, profundizar la democracia, (para todos, también para los consumidores) seguir potenciando la educación, la prevención, y la reducción de daños.

This publication has been made possible with the  
financial support from



The content of this publication is the sole responsibility  
of TNI and can in no way be taken to reflect the  
views of the European Union or the Open Society  
Foundations