

Cannabis en la ciudad: Reforma de políticas de abajo arriba para la regulación del cannabis¹

Tom Blickman y Katie Sandwell²



COLABORADORES

AUTORÍA: Tom Blickman y Katie Sandwell

APOYO EDITORIAL INGLÉS: Deborah Eade

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL: Beatriz Martínez

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

Puntos clave

- En un momento en que Gobiernos de todo el mundo están estudiando nuevas políticas en materia de cannabis, el debate sobre la regulación del cannabis recreativo a escala nacional en Europa se encuentra en un punto muerto en la mayoría de los países.
- Los Gobiernos nacionales de Europa están sujetos a obligaciones internacionales —los tratados de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas (ONU) y la legislación de la Unión Europea (UE)— que limitan su margen de maniobra, en especial en lo que se refiere al suministro de cannabis (no medicinal).
- Un estudio de seis países europeos (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Países Bajos y Suiza) reveló una gran diversidad de iniciativas de alcance municipal y regional, que respondían a la situación de 'estancamiento' en la regulación del cannabis recreativo.
- Las ciudades asumen unos costes sustanciales a raíz de las políticas prohibicionistas y tienen la capacidad de actuar como 'laboratorios' para generar políticas innovadoras (como lo hicieron, por ejemplo, con el desarrollo de las políticas de reducción de daños en la década de 1990), pero, para este fin, se necesita una nueva legislación que los Gobiernos nacionales se muestran poco dispuestos a promulgar.
- Desde fines de la década de 1960, y ante la imposibilidad de erradicar el uso de cannabis, en Europa ha prosperado cierta tolerancia hacia esta droga y una tendencia a distinguir entre drogas 'blandas' y 'duras'. Los seis países estudiados se han decantado por lo que se conoce como 'deserción blanda' del régimen prohibicionista, pero el suministro de cannabis se ha mantenido estrictamente prohibido.
- En la práctica, suelen ser las autoridades locales las encargadas de gestionar las 'zonas grises' que se derivan de las deserciones blandas y de las brechas en la política del Gobierno.
- Varias ciudades y autoridades regionales están buscando oportunidades para regular el cannabis. Algunas autoridades subnacionales en los países del norte de Europa están apostando por proyectos experimentales o piloto con mercados regulados de cannabis recreativo, con diferentes niveles de éxito.
- El punto de partida para regular los mercados de cannabis recreativo es distinto en cada uno de los seis países analizados. Los Países Bajos y España cuentan con sistemas de dispensarios a partir de los que se podría estructurar una regulación. En otros países, las autoridades locales deben empezar desde cero.
- La adaptación local y la gobernanza multinivel podrían ofrecer marcos de políticas para que las personas responsables de formular las normas de la UE incorporen mejor las demandas de las autoridades locales y apoyen la elaboración de políticas de drogas más adaptadas al entorno local, al tiempo que mantienen los beneficios de la cooperación a escala europea en algunos ámbitos clave.

Introducción

Últimamente, se han observado indicios evidentes de un giro en los enfoques adoptados por los Gobiernos con respecto al cannabis recreativo. Uruguay en 2013 y Canadá en 2018, así como varios estados de los Estados Unidos desde 2012, han tomado medidas para controlar el cannabis a través de mercados regulados desde la semilla hasta la venta, en lugar de prohibirlo. Más recientemente, el nuevo presidente de México³ y el nuevo Gobierno de coalición de Luxemburgo⁴ y Malta⁵ también han anunciado su intención de regular el mercado del cannabis recreativo. Esta se considera cada vez más una vía más prometedora para proteger la salud y la seguridad de las personas, y ha cambiado el panorama de las políticas de drogas y los términos del debate. El modelo prohibitivo no ha demostrado ningún efecto sostenido en la reducción del mercado y, al mismo tiempo, impone grandes cargas a los sistemas de la justicia penal; genera consecuencias sociales y de salud pública profundamente negativas; y da lugar a un mercado delictivo que alimenta la delincuencia organizada, la violencia y la corrupción. Mientras que la reforma de las políticas de cannabis está cobrando impulso en el continente americano, Europa parece estar quedándose a la zaga.⁶ Sin embargo, al mismo tiempo, las demandas de cambio de las autoridades locales, que deben lidiar con las consecuencias negativas de los mercados locales ilícitos de cannabis, van en aumento.⁷

Las autoridades locales de varios países están buscando formas de regular sus mercados de cannabis recreativo. No obstante, en el plano de la UE, los debates en torno a la política del cannabis han planteado muchas dificultades,⁸ y los Gobiernos nacionales siguen mostrándose reacios a discutir la posibilidad de una regulación a escala nacional.⁹ Ante esta realidad, municipios de los Países Bajos y otros países de Europa, sobre todo en Alemania, Dinamarca y Suiza, abogan cada vez más por que se regulen los mercados de cannabis recreativo. Mientras tanto, Bélgica y España han sido testigo del auge de los clubes sociales de cannabis (CSC), que constituyen un intento por parte de la sociedad civil de desarrollar 'circuitos cerrados', que suministran cannabis exclusivamente a sus propios socios adultos a través del cultivo colectivo.¹⁰ Estos cambios han presionado a las autoridades en todos los niveles y les exige que adopten una postura clara sobre la regulación del cannabis.¹¹

Con el objetivo de analizar estos cambios, un estudio reciente examinó las últimas novedades ocurridas en la política de cannabis de seis países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, los Países Bajos y Suiza) donde las iniciativas locales han incidido en dicha política en varios sentidos. En el estudio participaron investigadores e investigadoras de cada país, que exploraron sus diversas iniciativas y propuestas, así como las respuestas de las personas responsables de formular las políticas y la posible evolución de cara al futuro. Estas investigaciones se compartieron entre los equipos investigadores, así como con responsables de políticas y la sociedad civil, en un seminario interactivo celebrado en Bruselas en noviembre de 2018, que permitió que participantes de los seis países aprendieran sobre las iniciativas y oportunidades que estaban surgiendo en los demás países. El estudio reveló que, en cada país, hay autoridades locales que desean avanzar con soluciones innovadoras a los problemas asociados con los mercados ilícitos de cannabis no regulados en sus jurisdicciones.

Como ha señalado el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), las políticas de drogas a escala municipal se suelen ver eclipsadas por los acontecimientos en el plano nacional e internacional, que ocultan el origen de nuevos problemas y las respuestas innovadoras a nivel local.¹² Los debates que tuvieron lugar en el seminario 'Cannabis en la ciudad' revelaron que este hecho también se refleja en la falta de información de fácil acceso sobre iniciativas locales: muchos proyectos que buscan innovar se encuentran con que deben empezar desde cero para formular sus propuestas y que carecen de un acceso directo a información sobre iniciativas afines en otros lugares. En este informe sobre políticas —así como en los informes de país, el informe de la conferencia y el informe consolidado que se han elaborado en el marco de este estudio—, esperamos dar un primer paso para salvar esta

brecha de conocimiento, al tiempo que proponemos soluciones de políticas más amplias que podrían servir de apoyo a las innovaciones normativas documentadas por los equipos que han investigado en cada país.

Intentaremos situar estas innovaciones locales en un marco más general, y proponemos los conceptos de 'gobernanza multinivel' y 'adaptación local' como dos posibles opciones normativas para responder al estancamiento en que se encuentra en estos momentos la regulación del cannabis. En su conjunto, estas presentan una posible visión de cómo las numerosas soluciones, adaptadas localmente, que se están desarrollando y experimentando a escala local podrían formar parte de un panorama de políticas más amplio, y cómo las personas encargadas de formular las políticas nacionales y supranacionales podrían tomar medidas decisivas para promover esa diversidad, en lugar de impedirla.

La política de drogas en Europa

La política de cannabis en Europa ha sufrido, históricamente, un alto grado de lo que se podría describir como 'resistencia normativa': los distintos actores están avanzando en direcciones diferentes y todos deben hacer grandes esfuerzos para mantener un *statu quo* que no satisface a nadie.¹³ Los Gobiernos nacionales están sujetos a obligaciones internacionales (los tratados de fiscalización de drogas de la ONU y los acuerdos de la UE) que limitan su margen de maniobra en el ámbito de la política de cannabis.¹⁴ En Europa, los enfoques y las perspectivas de los diferentes países divergen en gran medida y se observan diferencias importantes no solo en lo que respecta a la mejor manera de regular el cannabis, sino también a los resultados deseados de la política de drogas y hasta qué punto las políticas vigentes son adecuadas para lograr su fin.¹⁵ Finalmente, las necesidades, las preocupaciones y las perspectivas de las autoridades locales, como ya se ha mencionado, pueden diferir notablemente de las de sus Gobiernos centrales.

En el plano nacional, la política se ha visto muy influida no solo por consideraciones internas, sino también por cómo los Gobiernos han interpretado sus obligaciones internacionales. Hasta hace poco, todos los países europeos habían interpretado que los tratados de fiscalización de drogas de la ONU, así como la legislación y los acuerdos de la UE, implican que resulta imposible la plena legalización y regulación de un mercado de cannabis con fines recreativos. Por ejemplo, la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-20)¹⁶ reafirma el hecho de que la política de drogas de la UE se basa en los tratados de control de drogas de la ONU y la legislación pertinente de la UE. Sin embargo, en noviembre de 2018, el nuevo Gobierno de coalición de Luxemburgo anunció su intención de legalizar y regular el cannabis recreativo.¹⁷ Queda por ver qué impacto tendrá esta noticia en la política de drogas dentro de la UE, y qué reacciones enfrentará Luxemburgo si sigue adelante con la regulación. Aunque la mayoría de los países de la UE han introducido cambios en las políticas y las prácticas destinadas a reducir los daños asociados con la penalización, la prohibición y la represión,¹⁸ Luxemburgo es el primer país de la UE que proclama públicamente que está dispuesto a llevar la cuestión al siguiente nivel y esto puede indicar el inicio de una nueva etapa de debates en materia de política de drogas en el plano de la UE.

El papel de las autoridades locales en la política de drogas

A menudo, los municipios actúan como 'laboratorios' para la experimentación de políticas, al elaborar herramientas y mecanismos que pueden adoptarse en un nivel superior o difundirse en otras jurisdicciones. El poder de esta flexibilidad y creatividad se refleja en la respuesta a la crisis de la heroína en la década de 1980, y el papel que desempeñaron las ciudades en la búsqueda de nuevas soluciones. En 1990, Ámsterdam, Frankfurt, Hamburgo y Zúrich —cuatro ciudades afectadas por una crisis de

salud pública vinculada con el uso de heroína por vía intravenosa y el VIH— pusieron en marcha la red Ciudades Europeas sobre Políticas de Drogas (ECDP) con la firma de la *Resolución de Frankfurt* (que, finalmente, se convirtió en su carta).¹⁹ Más tarde, se sumaron también otras ciudades, como Basilea, Charleroi, Dortmund, Hamburgo, Hannover, Rotterdam, Liubliana y Zagreb. Estas ciudades unieron fuerzas para defender una política de drogas más pragmática y menos prohibicionista, que pudiera hacer frente a los retos acuciantes que les concernían. Sin embargo, su papel trascendió la mera labor de incidencia y varias ciudades adoptaron medidas innovadoras para la reducción de daños, como programas de sustitución de heroína, iniciativas de inclusión social a través de programas de vivienda y trabajo, salas de consumo de drogas y tratamiento asistido con heroína.²⁰ En muchos casos, introducir estas medidas las obligó a adaptarse a la ley nacional vigente, o bien a atender contra ella. Por ejemplo, Suiza recurrió a una excepción en su legislación nacional de drogas para autorizar las prescripciones de heroína con fines medicinales, muy controvertidas pero eficaces.²¹ Con el transcurso de los años, estas medidas innovadoras de reducción de daños se fueron adoptando cada vez más a escala nacional y, finalmente, ayudaron a definir las normas internacionales para el tratamiento de las adicciones. El papel desempeñado por la red ECDP ofrece un potente ejemplo de las posibilidades de las que gozan los municipios para iniciar reformas de abajo arriba en materia de política de drogas.²²

A pesar de que las medidas de reducción de daños se defendían sobre la base de la necesidad urgente de abordar una crisis de salud pública, como la crisis incipiente del VIH y el SIDA, y los desórdenes públicos en los lugares públicos de consumo de drogas, la regulación del cannabis recreativo representa un asunto diferente. En general, las preocupaciones de salud pública que se derivan del cannabis no regulado se consideran menos urgentes. Sin embargo, muchos países europeos han apostado por lo que se denomina una 'deserción blanda' del régimen prohibicionista consagrado en los tratados de fiscalización de drogas de la ONU.²³ Empezando por los Países Bajos a mediados de la década de 1970, la mayoría de los países de Europa fueron despenalizando gradualmente la posesión de cannabis para uso personal, ya sea por ley o *de facto*, a través de directrices para la fiscalía, en que se establecería un nivel de baja prioridad de aplicación de la ley con respecto al cannabis y se fijarían umbrales de cantidades 'toleradas' que no entrañarían el inicio de acciones penales.²⁴ Estas políticas estaban concebidas fundamentalmente para atender a los posibles efectos sociales negativos, como los resultantes de la estigmatización y la penalización de las personas que usan cannabis.

La política de cannabis a escala local: la experiencia de los Países Bajos

Históricamente, los Países Bajos han ido más lejos que cualquier otro país europeo en términos de consagrar en la política su actitud 'tolerante' frente al cannabis. En los Países Bajos, surgió una cierta aceptación del uso de cannabis en la década de 1970, que acabó formalizándose en la Ley del Opio de 1976, en que se distinguía entre el cannabis (drogas blandas) y las 'drogas con riesgos inaceptables' (drogas duras), y se despenalizaba el cannabis. Esta revisión fue una respuesta a los cambios que se estaban produciendo en el ámbito local, en especial en los pueblos y ciudades más grandes, aunque también se basó en las recomendaciones formuladas por especialistas de las comisiones nacionales que investigaron la situación con respecto al cannabis en aquel momento.²⁵ En Ámsterdam, como en otras grandes ciudades holandesas, los *coffeeshops* funcionaban ya antes de la ley de 1976, pero su estatus no estaba claro y existían tensiones constantes entre los gestores de los *coffeeshops* y las autoridades locales. Durante los años siguientes, se fue desarrollando paulatinamente una política de tolerancia, caracterizada por unas condiciones bastante estrictas impuestas a las actividades de los *coffeeshops*.²⁶ En 1979, se adoptaron unas Directrices Nacionales de Investigación y Procesamiento, que sentaron las bases para el sistema de los *coffeeshops*. Estas Directrices establecieron un conjunto claro de condiciones bajo las que no se perseguiría la venta de cannabis, aunque siguiera siendo ilegal. Conocidas por sus siglas en neerlandés, AHOJ-G (que se corresponderían con los criterios de no

publicidad abierta, no drogas duras, no molestias, no menores de edad y no grandes cantidades), las directrices se inspiraron en parte en las 'reglas de la casa' que ya habían introducido algunos empresarios de *coffeeshops* semilegales en Ámsterdam. Las directrices pretendían minimizar el daño social y las molestias públicas asociadas con el comercio de cannabis y, al mismo tiempo, 'contener' el mercado de cannabis y aislarlo de los mercados de otras drogas 'duras'.

El sistema de *coffeeshops* que funciona actualmente no fue concebido por los legisladores. Más bien, surgió a través de una interacción dinámica entre las autoridades ejecutivas nacionales y locales, las directrices para la fiscalía, la actuación policial, las decisiones judiciales y la transformación social. El sistema ilustra tanto las posibilidades de soluciones que surgen de manera natural desde abajo, como las formas en que las limitaciones en la formulación de políticas de alto nivel y los cambios legislativos pueden llevar a compromisos y arreglos a veces ilógicos.

El sistema de los *coffeeshops* nació cuando la policía hizo la vista gorda con respecto a los traficantes en los centros juveniles, que fue evolucionando hasta convertirse en un sistema integral de licencias. Este proceso se vio facilitado por varios factores. En primer lugar, el 'principio de conveniencia' de la legislación holandesa —que permite a la Fiscalía General no emprender acciones judiciales en caso de que así convenga en pro del interés general— permitió un grado de flexibilidad que no está presente en todas las jurisdicciones. Los fiscales holandeses consideraban que penalizar el uso de cannabis no respondía al interés general. Esta perspectiva se formalizó finalmente con las directrices nacionales ya mencionadas, que ayudaron a aclarar las prácticas aceptables, aunque no llegaron a legalizar la posesión y el uso de cannabis, ni a despenalizar totalmente la venta al detalle. Estas actividades siguen siendo ilegales en los Países Bajos, pese a los compromisos formales de no presentar cargos en caso de que no existan circunstancias agravantes.

Otro factor importante que desembocó en la adopción de este compromiso fue la estructura de gobierno relativamente descentralizada de los Países Bajos con respecto al orden público. En el ámbito municipal, este se administra principalmente a través de una 'consulta tripartita' entre la alcaldía, la fiscalía y la jefatura de policía, y se somete al control secundario del consejo municipal. Gracias a esta estructura, los municipios gozan de una autonomía significativa sobre las cuestiones de orden público que atañen a su jurisdicción. La política de cannabis en los Países Bajos entre las décadas de 1970 y 1990 se caracterizó por un 'salir del paso', un proceso de ensayo y error, en el que las ciudades desempeñaron un papel importante como 'laboratorios de políticas' y catalizadoras de la reforma.²⁷ En muchas ciudades holandesas, durante este período surgieron las consultas periódicas entre los propietarios de los *coffeeshops* y las autoridades locales, que siguen siendo una práctica significativa para minimizar los conflictos asociados con estos establecimientos. En 1996, se formalizó el papel de los municipios, y a las ciudades holandesas se les otorgó un mayor control oficial sobre sus políticas locales de cannabis, al menos con respecto al comercio minorista y el consumo. Sin embargo, la cuestión del abastecimiento de cannabis en los *coffeeshops* resultó ser mucho más complicada.

En 1995, el Gobierno holandés planteó como problemas importantes el turismo cannábico y la participación creciente de la delincuencia organizada en las cadenas de suministro de cannabis. Para abordar estos problemas, más vinculados con la producción que con el consumo, propuso un sistema que permitiría que los municipios desarrollaran sistemas de cultivo y suministro totalmente regulados para los *coffeeshops*, con el fin de reducir las oportunidades delictivas que ofrece el próspero mercado negro. No obstante, estas propuestas de reforma generaron una fuerte oposición en Europa, especial por parte del entonces presidente francés, Jacques Chirac.²⁸ El Gobierno holandés, preocupado por la mella que podrían causar estas medidas unilaterales en las relaciones internacionales, abandonó la idea de regular el suministro de cannabis para los *coffeeshops*, redujo la cantidad que una persona podía comprar en una sola transacción de 30 gramos a 5 gramos, y optó por un control más estricto de los *coffeeshops*.²⁹ El

resultado final, que se presenta en el documento *Continuidad y cambio*,³⁰ fue una solución de compromiso sobre el tema del cannabis: los *coffeeshops* se reconocen formalmente como los únicos puntos de venta legítimos, pero deben cumplir requisitos municipales de licencia más estrictos. Los cambios jurídicos que se incorporaron después de 1995 también permitieron que los municipios prohibieran los *coffeeshops* en su jurisdicción (una opción por la que se decantó aproximadamente el 70 % de los municipios del país)³¹ y que impusieran a los que quedaban diversas condiciones para su funcionamiento.

Este proceso de 'adaptación local', por el que las ciudades asumieron más control sobre los *coffeeshops* ubicados en su territorio, dio lugar a políticas que se ajustan a las circunstancias locales, sin dejar de respetar la legislación más general y las directrices para la fiscalía. Por ejemplo, la introducción del criterio de residencia (el criterio I) en 2012, con el fin de frenar el turismo cannábico, que generaba molestias públicas sobre todo en las ciudades de frontera del sur, fue disputada con éxito por las principales ciudades del oeste y norte del país, que argumentaron que esta política era innecesaria, e incluso contraproducente, en su región. El criterio pasó a ser opcional y, por lo general, fue ignorado.³² Sin embargo, aunque los municipios asumieron un mayor control de la 'puerta delantera' (la venta al detalle de cannabis), se enfrentaron cada vez más con las consecuencias negativas del incremento de la represión en la 'puerta trasera', por la que se efectúa el suministro.

Esta situación, por la que los municipios otorgan licencias a establecimientos de venta de cannabis que, de hecho, según la ley, tienen prohibido vender cannabis, brinda uno de los ejemplos más claros del tipo de 'arreglos a medias' que son habituales en toda la UE. Aunque este sistema resuelve la mayoría de los problemas de la distribución minorista de cannabis, el suministro por la 'puerta trasera' sigue siendo ilegal y todas las personas implicadas deben fingir que no saben de dónde proviene el cannabis. La tolerancia de la venta al detalle y esta 'inmaculada concepción' del cannabis por la 'puerta trasera' ha estado vigente durante mucho tiempo, pero ha alcanzado su fecha de caducidad.

En 2015, un grupo de trabajo de alcaldes y concejales de municipios holandeses, a través de la Asociación de Municipios los Países Bajos (*Vereniging Nederlandse Gemeenten - VNG*), publicó un informe, *Het failliet van het gedogen* (Tolerancia: una política en quiebra), en el que se concluía que la política de tolerancia ya no era adecuada para abordar con eficacia los problemas que enfrentaban, en especial el papel creciente de la delincuencia organizada en el suministro de cannabis.³³ El 'veredicto' del informe refleja la situación de las autoridades locales en Europa en general:

El debate sobre la política en materia de cannabis ha llegado a un punto muerto, entre los defensores y los detractores de la regulación. No podemos permitir que los diversos niveles de la administración se queden estancados en el debate, mientras que la delincuencia organizada se beneficia y la salud pública sigue sin estar debidamente protegida. Instamos a todas las partes a que, por encima de todo, empleen un enfoque pragmático en la búsqueda de soluciones. Hemos llegado a la conclusión de que un sistema de reglas que abarque toda la cadena de suministro del cannabis ofrece las mejores posibilidades. Exhortamos a todas las partes a que trabajen a favor de este enfoque y, posteriormente, unamos fuerzas para seguir perfeccionándolo. Ello entrañará tomar decisiones, seguir desarrollándolas en un sistema basado en la experimentación y, a continuación, aplicarlas de manera sistemática. Solo juntos podremos alcanzar un enfoque verdaderamente eficaz frente a los problemas.³⁴

En el congreso anual de la VNG que tuvo lugar en junio de 2016, el 89 % de los municipios apoyó que se regulara una cadena de suministro transparente para los *coffeeshops*. La tenaz labor de incidencia de los municipios holandeses, que reclamaban que se regulara el cultivo y el suministro, fue un factor importante en la decisión del Gobierno de coalición actual de realizar un experimento que regula una cadena de suministro de este tipo. Pese a que las posibilidades de esta propuesta son fuente de optimismo, en el momento de escribir estas líneas aún se están negociando muchos detalles.

Dinamarca: represión y regulación

En Dinamarca, la política de cannabis en las últimas décadas ha pasado de ser relativamente tolerante a ser cada vez más represiva, alimentada por las preocupaciones sobre la delincuencia organizada y una tendencia creciente hacia una 'cultura del control' neoconservadora.³⁵ De 1969 a 2004, la posesión de hasta 10 gramos para uso personal no entrañaba acciones procesales, ya que las autoridades hacían la vista gorda ante la venta de cannabis a pequeña escala, en especial en la ciudad libre de Christiania y sus alrededores, una zona militar abandonada en Copenhague, ocupada en 1971. La calle Pusher, en Christiania, es ahora uno de los mercados de cannabis al aire libre más grandes del norte de Europa.³⁶ Los clientes podían comprar abiertamente drogas para llevar o fumar en la calle o en los bares y cafés de Christiania,³⁷ en lo que se definía como, hasta cierto punto, un mercado de cannabis 'autogestionado'.³⁸

El mercado del cannabis en Christiania se toleró hasta principios de la década de 2000, en parte porque las drogas duras no formaban, por lo general, parte de él. Sin embargo, en 2001, un Gobierno liberal-conservador llegó al poder y comenzó a endurecer el sistema de control sobre el cannabis, socavando este arreglo de compromiso. En el plan de acción *La lucha contra las drogas*, publicado en 2003, se eliminó de forma explícita la distinción entre vendedor y comprador. Un año más tarde, la posesión de cannabis para uso personal se volvió a penalizar y se le impuso una multa obligatoria de 70 euros (que se cuadruplicó en 2007).³⁹ La nueva ley fue seguida de una campaña de represión policial contra el mercado al detalle en las calles de Christiania y los cerca de 100 'clubes de hachís' que funcionaban en el resto de Copenhague. A diferencia de lo habitual hasta entonces, la policía y las políticas se dirigieron contra compradores y usuarios, además de distribuidores y traficantes.⁴⁰

Estas medidas de represión tuvieron importantes repercusiones en la escena del cannabis en Christiania, y en Copenhague en términos más generales, pero no necesariamente en la dirección prevista. La represión contribuyó a que el mercado se abriera a un nuevo grupo de grupos delictivos y llevaron a su reestructuración, lo que permitió que las bandas de jóvenes inmigrantes se incorporaran a un mercado que hasta entonces había estado dominado por bandas de motociclistas proscritas, como los Ángeles del Infierno.⁴¹ La violencia relacionada con el mercado, como los tiroteos letales, fue en aumento. Al mismo tiempo, parece que no desapareció ni el comercio en las calles ni el mercado de cannabis. Más bien, estos cambios normativos parecen haber dado lugar a un incremento del comercio móvil,⁴² y erosionado la 'separación orgánica' entre el cannabis y otras drogas.⁴³

A la luz de estos resultados negativos, en septiembre de 2009, el Ayuntamiento de Copenhague aprobó un memorando en el que se proponía un programa piloto de tres años con establecimientos de cannabis atendidos por profesionales de la salud, que venderían cannabis en pequeñas cantidades a precios parecidos al precio de la calle. Los establecimientos estarían abastecidos por cultivadores autorizados, y solo podrían adquirir cannabis las personas residentes en la ciudad, con lo que se evitaría el 'turismo cannábico'.⁴⁴ No obstante, la propuesta para el proyecto piloto fue rechazada por el Gobierno nacional. El Ayuntamiento de Copenhague volvió a presentar al Gobierno propuestas para la ejecución de proyectos piloto de cannabis en 2012, 2014 y 2016. Todas fueron rechazadas, incluso por parte de un Gobierno de centro-izquierda. Otra propuesta para el despliegue de un proyecto piloto presentada por un partido del Gobierno nacional en 2016, Radikale Venstre, corrió una suerte parecida. La situación en Copenhague sigue sin grandes cambios, con un importante tráfico callejero en Christiania y en otras zonas, ante una respuesta fuerte y represiva del Gobierno y la policía. Aunque Dinamarca ha legalizado recientemente el cannabis medicinal,⁴⁵ las perspectivas de un mercado recreativo regulado hoy día parecen limitadas, a falta de un cambio significativo en los compromisos a nivel nacional con respecto a las políticas.

España: 'mejor pedir perdón que permiso'

En España, la aparición del modelo de los clubes sociales de cannabis (CSC) —principalmente grupos sin fines de lucro que cultivan cannabis para el consumo personal de sus socios adultos— ha otorgado un carácter único al debate sobre la regulación del cannabis. Una tendencia normativa que se ha presentado como 'mejor pedir perdón que permiso' también ha dado lugar a un nivel excepcionalmente alto de innovación en materia de política local y regional en España, aunque el Gobierno nacional no siempre lo reciba con agrado.⁴⁶ Desde 2014, se han aprobado varias leyes regionales y reglamentos municipales con respecto a los clubes, tanto en comunidades autónomas como en gobiernos municipales.

Tres comunidades autónomas, Cataluña, Euskadi y Navarra han optado por regular las asociaciones cannábicas, en virtud de las competencias que ejercen en materia de salud y de servicios sociales, así como para tener en cuenta los derechos de las personas consumidoras de drogas, la protección de la salud pública, la existencia de asociaciones legalmente registradas y sin ánimo de lucro —constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis—, y la participación de las personas consumidoras de cara a la prevención y reducción de riesgos y daños.⁴⁷

El Gobierno central se ha mostrado por lo general contrario a estas medidas. Una sentencia del Tribunal Constitucional pronunciada en diciembre de 2017 declaró inconstitucional y nula la ley de Navarra, por invadir la competencia exclusiva del Gobierno central estatal en materia de legislación penal y por su incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal.⁴⁸ En marzo de 2018, ese mismo tribunal declaró que la comunidad autónoma de Euskadi sí goza de competencia para regular las asociaciones cannábicas por vía reglamentaria, siempre que este reglamento se circunscriba a la colaboración con la administración en labores de prevención y de reducción de daños, y cumpla con otros criterios. Esta respuesta —además de otros cambios en la legislación española— ha llevado a algunos clubes a adecuar la forma en que operan para no soportar una mayor vulnerabilidad, por ejemplo, mediante la reducción del número de personas socias o la ubicación de las plantaciones en interior (pabellones industriales, etc.), en vez de en el exterior.

Al mismo tiempo, algunas autoridades han recurrido a las ordenanzas municipales para regular algunos aspectos de los clubes sociales que funcionan en su territorio.⁴⁹ La primera propuesta municipal se presentó en San Sebastián/Donostia (Euskadi), en diciembre de 2014, que por entonces contaba con 23 clubes registrados y unas 10 000 personas asociadas a ellos.⁵⁰ La ordenanza municipal perseguía regular el establecimiento de las asociaciones al estipular las distancias que debían guardar entre sí y con respecto a cualquier centro hospitalario o educativo. Girona, en Cataluña, otro municipio pionero en la regulación local, adoptó una ordenanza en febrero de 2017 que también regula algunos aspectos relacionados con el funcionamiento interno de los clubes sociales, por ejemplo, al imponer una restricción del consumo de cannabis a 3 gramos diarios o 25 semanales, hasta un máximo de 90 al mes, y prohibir que los clubes mantengan plantaciones de interior.⁵¹

Frente a la ofensiva contra la regulación regional, el papel de los municipios parece cada vez más importante. En 2018, había unos 25 municipios con ordenanzas que abordan el funcionamiento de los clubes sociales,⁵² y Barcelona, la ciudad con más clubes de este tipo (alrededor de 250), se está planteando la posibilidad de adoptar una reglamentación más completa. Anteriormente, la ciudad había aprobado una norma restrictiva que preveía el cierre de la mayor parte de los 150 clubes entonces presentes en la ciudad y estableció una moratoria sobre la apertura de nuevos clubes. No obstante, un nuevo equipo de gobierno municipal, encabezado por el partido Barcelona en Comú, revisó la norma en 2016 y suavizó las condiciones sustancialmente.⁵³ El municipio está elaborando una nueva ordenanza que regulará algunos aspectos del funcionamiento interno de los clubes.⁵⁴

Las ordenanzas municipales también se han enfrentado a la oposición del Gobierno nacional. En marzo de 2019, el Tribunal Supremo determinó que la ordenanza municipal de San Sebastián/Donostia era nula de pleno derecho, al considerar que podía inducir a la ciudadanía a pensar que no existe ilicitud penal relacionada con estas actividades.⁵⁵ En consecuencia, el margen de maniobra del que disponen los municipios, al igual que las comunidades autónomas, es realmente escaso.

Bélgica: la sociedad civil toma la iniciativa

El modelo de los clubes sociales de cannabis (CSC) también fue adoptado por grupos activistas en Bélgica. En 2003, se estableció en la ley una distinción entre la posesión de cannabis para uso personal y todos los demás delitos relacionados con las drogas, otorgando a la fiscalía la posibilidad de negarse a procesar los casos de tenencia cuando no existían pruebas de uso problemático o molestias públicas. Las Directrices Ministeriales publicadas en 2005 determinaron que a la posesión de una planta o tres gramos de cannabis, siempre que no concurrieran circunstancias agravantes, se le reservaría la más baja prioridad de procesamiento.⁵⁶ Esta medida generó un sentimiento de oportunidad y los activistas siguieron el ejemplo español: el primer club social belga se creó en Amberes, al servicio de personas que deseaban consumir con fines recreativos y medicinales. Los clubes impusieron un límite de una planta por socio, con un sistema de cultivo colectivo, señalando que, de este modo, se respetaba el umbral fijado por las Directrices Ministeriales y, por lo tanto, a efectos de aplicación de la ley, debería considerarse como 'de baja prioridad'. Al primero le siguieron varios clubes, aunque muchos de ellos han sido objeto de intervenciones policiales. La policía confisca plantas con frecuencia, y los socios de varios clubes importantes se han enfrentado (o se enfrentan) a procesos penales. Por lo tanto, los clubes sociales belgas se encuentran en una posición vulnerable, ya que resulta evidente que la policía no comparte su interpretación de las Directrices Ministeriales.⁵⁷ Se prevé que el juicio de varios socios del club Trek Uw Plant (TUP), que se celebró a principios de 2019, tendrá consecuencias notables para la futura viabilidad de los clubes en Bélgica.⁵⁸

La política de drogas en Bélgica es relativamente diversa: las leyes nacionales de drogas y las Directrices Ministeriales permiten que los distritos judiciales y los gobiernos locales adapten sus normas en la materia. Aunque ello posibilita que las políticas se acomoden al entorno local, el 'mosaico' resultante puede resultar confuso para la ciudadanía, que se enfrenta con implicaciones jurídicas totalmente distintas en función del distrito judicial o la comunidad.⁵⁹ Algunas jurisdicciones, como Amberes, han aprovechado el margen de maniobra que prevén las políticas de drogas para aplicar políticas más represivas. En cambio, en Mons (Valonia), el entonces alcalde y ex primer ministro, Elio di Rupo, presentó una propuesta para poner en marcha un experimento socio-científico de regulación en que participarían los clubes sociales, aunque el futuro de este plan no está claro.⁶⁰ En el plano nacional, el Partido Socialista presentó un proyecto de ley para regular el cannabis, por el que se organizaría el control público de todas las etapas del mercado, pero este despertó poca atención.⁶¹

Suiza: la apuesta por los experimentos locales

Suiza tiene una tradición de políticas progresistas en materia de drogas, sobre todo en lo que respecta a la reducción de daños. En 2001, la Oficina Nacional de Salud Pública, siguiendo unas recomendaciones de la Junta Nacional Consultiva sobre Drogas, propuso que se efectuara una revisión exhaustiva de la ley sobre estupefacientes, por la que se institucionalizó la reducción de daños y se proporcionaron las herramientas necesarias para despenalizar el uso de drogas y desarrollar un mercado de cannabis parcialmente regulado (al adoptar la discreción de la fiscalía), con un modelo parecido al de los Países Bajos.⁶² Se consideraba que este enfoque era compatible con los tratados vigentes de la ONU, aunque, a diferencia del sistema holandés, abarcaba la producción y distribución de cannabis.⁶³

Sin embargo, esta iniciativa se topó con la firme oposición de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el órgano que se encarga de supervisar la aplicación de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU⁶⁴ y, finalmente, fue rechazada por la cámara baja de la legislatura federal suiza en 2004. Pero en los tres años que habían transcurrido hasta entonces, varios cantones rebajaron la aplicación de la ley con respecto al mercado del cannabis, lo cual llevó a que, en 2002, se constatará la presencia de unos 400 establecimientos de cannabis no regulados en todo el país, y se experimentara con la regulación local en el plano comunitario.⁶⁵ Sin embargo, esos establecimientos se cerraron a partir de 2004, después de que se rechazara la propuesta de reforma.

El intento de legalizar el cannabis a través de un referendo, en 2008, también fracasó, pero finalmente, en 2012, se aceptó una forma de despenalización mucho menos ambiciosa. El cambio de legislación introdujo una sanción mínima de una multa de 100 francos suizos (alrededor de 85 euros) por la posesión de hasta 10 gramos de cannabis por parte de una persona adulta, que, en caso de que no existieran factores agravantes, no iría acompañada de un proceso penal. Las fiscalías de varios cantones parecen haber interpretado que esta medida equivale a una despenalización total del uso y la posesión de cannabis, y las decisiones del Tribunal Supremo han otorgado cierta verosimilitud a esta interpretación, por lo que será más probable que la ley se dispute en el futuro.⁶⁶

A escala subnacional, durante los últimos cinco años se han presentado varias propuestas, con un acento especial en los proyectos piloto alcance municipal que quizá quedarían contemplados por las leyes vigentes. A pesar de que los consejos municipales de las ciudades más grandes, como Zúrich y Basilea, habían defendido previamente la venta controlada de cannabis, no habían presentado propuestas concretas. En diciembre de 2013, un grupo de trabajo integrado por varios partidos en el cantón de Ginebra recomendó que se pusiera en marcha un proyecto piloto que autorizara los clubes cannábicos, siguiendo el modelo español, y permitiera que los adultos compraran, para uso personal, una cannabis certificado por el estado.⁶⁷ La propuesta reunió el apoyo de la mayoría de los partidos de todo el espectro político de Ginebra.⁶⁸ El grupo planteó que se desarrollara un programa piloto de tres años en Ginebra, por el que se permitiría el cultivo, la distribución y el consumo de cannabis (y derivados como el hachís y el aceite) en asociaciones reguladas.⁶⁹

En junio de 2014, el grupo de trabajo de Ginebra publicó un segundo informe, en el que se sostenía que "en lugar de desperdiciar el dinero de los contribuyentes con una guerra costosa e ineficaz contra las drogas", resultaría más eficaz permitir que los usuarios adultos fumen cannabis en un entorno seguro y controlado.⁷⁰ El informe también arguyó que un grupo de expertos debería definir los detalles del experimento, pero propuso algunas condiciones generales: una edad mínima de 18 años; consumo en el hogar; el apoyo a comisiones de disuasión, siguiendo el modelo portugués, para menores con un uso problemático;⁷¹ y la obligación de derivar a dichas comisiones a los socios que desarrollen un uso problemático. El grupo también planteó la posibilidad de que se impusiera un límite al contenido de THC y concretó que las asociaciones deberían ser entidades sin fines de lucro y con registro obligatorio (y la debida consideración a la privacidad). En su opinión, el cannabis debería ser gratuito y el proyecto piloto debería ser neutral con respecto al presupuesto: no debería costarle nada al estado, pero tampoco debería generarle ingresos, sino que los costes se sufragarían mediante impuestos o cuotas de socios. De este modo, preveían beneficios como unas mejores condiciones para los usuarios y la capacidad de identificar a los usuarios problemáticos, así como reducir el mercado negro y mejorar la seguridad pública.

Otras ciudades y cantones, como Zúrich, Basilea, Lausana, Berna, Lucerna y Bienne también se están planteando participar en proyectos experimentales. Tras una serie de consultas mutuas, comenzaron a trabajar en diferentes propuestas de modelos de producción y distribución de cannabis.⁷² Según el asesoramiento jurídico, la mejor manera de preparar una regulación del cannabis a escala local

entrañaba realizar ensayos científicos en virtud del artículo 8 de la Ley sobre Estupeficientes, al que ya se había recurrido años antes para introducir las prescripciones médicas de heroína. Dos ciudades (Berna y Zúrich) y dos cantones (Basilea y Ginebra) fueron los primeros cuatro que intentaron poner en marcha proyectos piloto para la distribución de cannabis, dirigidos a distintos tipos de usuarios. La ciudad de Berna desarrolló un proyecto principalmente para usuarios adultos ya activos y el cantón de Basilea solo para usuarios que se automedican, mientras que la ciudad de Zúrich y el cantón de Ginebra previeron en un primer momento proyectos para estos grupos, además de usuarios problemáticos (tanto adultos como menores de edad).⁷³ La Oficina Nacional de Salud Pública, que debe aprobar este tipo de proyectos, rechazó la propuesta inicial de Berna porque el uso recreativo de cannabis, según lo previsto en el estudio, se excluye de la Ley de Estupeficientes, incluso en el contexto de proyectos científicos.⁷⁴ Sin embargo, parece que el país está considerablemente abierto a revisar la Ley de Estupeficientes nacional, de forma que se autoricen proyectos experimentales de este tipo.⁷⁵ Se está elaborando un nuevo artículo para la Ley de Estupeficientes, concebido para permitir que se realicen proyectos piloto con fines científicos, aunque estos tendrían una duración máxima de cinco años.⁷⁶

La lucha por los proyectos piloto en Alemania

En Alemania, un número creciente de ciudades ha expresado interés en crear mercados regulados o proyectos piloto en el ámbito local: unas 20 ciudades —entre las cuales, Berlín, Bremen, Düsseldorf y Hamburgo— están estudiando posibilidades para emprender iniciativas de este tipo. El distrito berlinés de Friedrichshain-Kreuzberg fue el primero en proponer un proyecto experimental, en septiembre de 2013. El alcalde del distrito anunció un plan para un proyecto piloto de establecimientos administrados por el propio municipio, en que se vendería cannabis, con el fin de luchar el tráfico de drogas en el parque Görlitzer, que se entendía como una causa de desórdenes públicos.⁷⁷ La propuesta preveía 'puntos de venta' en los que personal con formación médica distribuiría un cannabis de producción local. También se sugería una edad mínima para poder adquirir el producto y una posible presencia de guardias de seguridad.⁷⁸

Al igual que en Suiza, las autoridades locales deben recurrir a una exención jurídica: según el párrafo 3 de la Ley de Estupeficientes alemana, los proyectos piloto se pueden aprobar si responden a 'fines científicos y de otra índole de interés público'. Esta exención se utilizó en Frankfurt hace unos 15 años para poner en marcha un exitoso programa de prescripción de heroína para casos de uso problemático.⁷⁹ Para poder iniciar un proyecto piloto, las autoridades deben presentar una solicitud ante el Instituto Federal de Medicamentos y Dispositivos Médicos (BfArM). En 2015, el distrito berlinés de Kreuzberg-Friedrichshain solicitó una exención de la ley, presentando planes para establecer cuatro 'establecimientos especializados de cannabis' en el distrito,⁸⁰ pero no se le concedió,⁸¹ ni tampoco cuando se recurrió la decisión.⁸² BfArM argumentó que la venta de cannabis con fines de consumo no resultaba compatible con el propósito de protección de la Ley de Estupeficientes (BtMG) y que, por lo tanto, la solicitud no era admisible ni estaba bien fundamentada.⁸³

No obstante, otros distritos y ciudades han expresado su interés en los mercados regulados. En una asamblea de distrito (del barrio *Bahnhofsviertel*) de Frankfurt-am-Main, se recomendó que se abrieran 'uno o varios establecimientos legales para productos de cannabis',⁸⁴ con el fin de controlar 'el extendido mercado negro'.⁸⁵ La propuesta fue aceptada por el consejo municipal de Frankfurt y el Departamento de Salud y la Unidad de Drogas organizaron una reunión internacional de especialistas en noviembre de 2014 para discutir las propuestas, en la que muchas voces abogaron por liberalizar el cannabis.⁸⁶ Sin embargo, las divisiones políticas a escala municipal representan un obstáculo para que se pueda seguir avanzando.⁸⁷ En Hamburgo, la asamblea del distrito de Altona también votó a favor de un proyecto piloto para combatir el tráfico en la zona de Florapark⁸⁸ y el consejo de distrito del centro de Colonia

aprobó una iniciativa para un proyecto piloto en 2014⁸⁹ y, de nuevo, en 2018.⁹⁰ En 2015, Düsseldorf anunció un plan para establecer un comercio estrictamente regulado de suministro de cannabis a adultos;⁹¹ le siguieron las ciudades de Hamburgo y Münster.⁹² Otras ciudades han intentado promover propuestas que se quedaron estancadas a nivel local o que se rechazaron rápidamente. Actualmente, Düsseldorf ocupa la posición de vanguardia, aprendiendo del fracaso de iniciativas previas como las de Münster, Bremen y Kreuzberg-Friedrichshain, y se ha decantado por establecer farmacias en lugar de *coffeeshops*, y por un enfoque científico que está orientado exclusivamente al uso recreativo.⁹³

Sin embargo, el futuro de este y otros proyectos no está claro. Para poder seguir experimentando, los estados federados de Bremen y Turingia, con el apoyo de Berlín, presentaron una propuesta ante el *Bundesrat*, el órgano legislativo que representa a los 16 *Laender* a escala nacional, en que instaban a que en la Ley de Estupefacientes se introdujera una enmienda parecida a la planteada en Suiza, y que sentaría una posible base jurídica para autorizar los proyectos piloto con fundamento científico. La propuesta fue rechazada. La situación ahora está estancada, aunque en el Parlamento existe una mayoría teórica a favor de la despenalización plena, puesto que el SPD de los socialdemócratas se ha vuelto más abierto sobre este tema, sumándose al FDP, Die Grünen y Die Linke. La cuestión de la despenalización en el plano nacional entró en el Parlamento en 2015, a través de una propuesta de Die Grünen, pero, aunque desde entonces se han elaborado otras propuestas, ninguna ha obtenido el apoyo suficiente para salir adelante.⁹⁴

Al mismo tiempo, quienes impulsan los proyectos piloto o experimentales, tanto en Alemania como en otros países, son conscientes de las tensiones que existen entre el valor científico y las consecuencias prácticas de los proyectos. Es probable que los proyectos piloto 'científicos' que se centran en la protección de la juventud y el uso problemático tengan un impacto menor en los mercados delictivos que reformas más amplias. Quienes los defienden apuntan que el uso de los instrumentos jurídicos disponibles lleva consigo un riesgo de 'medicalización' de los experimentos.⁹⁵ Por este y otros motivos, muchos municipios preferirían un mercado plenamente regulado que unos proyectos piloto. Sin embargo, estos pueden entenderse como una especie de solución conciliatoria, dirigida a mantener el tema de la regulación del cannabis en la agenda política, al menos mientras las opiniones a escala nacional siguen estando demasiado divididas como para lograr un avance significativo.

Adaptación local y gobernanza multinivel

Las autoridades locales de los seis países examinados están esforzándose, en diversos grados, por elaborar nuevas políticas adaptadas a su entorno local, con el fin de hacer frente al cannabis en sus territorios. En los seis países, estas autoridades también se ven, en mayor o menor medida, obstaculizadas en estos esfuerzos por la legislación nacional vigente. Si bien la voluntad de los Gobiernos y los tribunales nacionales en comprometerse con la revisión de las leyes, de forma que permitan una mayor flexibilidad normativa, varía significativamente según los países, lo que se percibe como obligaciones internacionales también constituye, en todos los casos, un obstáculo para que el cannabis recreativo se regule directamente a escala nacional. Como se muestra en el caso de la experiencia de los Países Bajos para innovar con las políticas de cannabis, preocupan en particular las relaciones políticas, económicas, diplomáticas y de cooperación entre los países en la UE y el espacio Schengen. A raíz de que Uruguay y Canadá decidieran regular el cannabis, varios actores y personas del mundo académico han analizado posibles mecanismos para resolver las contradicciones que surgen entre los compromisos de los países con respecto a su propia ciudadanía y las obligaciones que han asumido en virtud de los tratados de control internacional de drogas⁹⁶ (véase el Cuadro 1 sobre la modificación *inter se*, uno de esos mecanismos posibles). La cuestión de las obligaciones de los países y de sus relaciones en el seno de Europa sigue constituyendo un reto, aunque algunas tendencias

incipientes en la formulación de políticas en el continente hacen augurar un nuevo tipo de arreglo, no previsto en 1996, cuando sus vecinos europeos se opusieron con firmeza al enfoque de tolerancia de los Países Bajos.

En las últimas décadas, un número creciente de académicos, analistas y responsables de políticas han abogado por la descentralización política y administrativa.⁹⁷ Consideran que la toma de decisiones y la formulación de políticas descentralizadas pueden dar lugar a políticas más eficaces, adaptadas a los entornos, las necesidades y los intereses locales.⁹⁸ También hay quienes opinan que la formulación descentralizada de políticas es —al menos en teoría— más democrática, y garantizaría a la ciudadanía más oportunidades para influir directamente en las políticas que afectan sus vidas diarias, y mejoraría tanto la participación en el desarrollo de las políticas como la aceptación de estas.⁹⁹ Pese a que la descentralización no es una panacea,¹⁰⁰ la idea ha ido ganando apoyos y se plantea como una posible fuente de mejora de la responsabilidad y la legitimidad en la gobernanza.

Tradicionalmente, la UE ha expresado cierta ambivalencia sobre la descentralización,¹⁰¹ pero el concepto parece estar ganando terreno. La UE ha respaldado la descentralización como un principio de buena gobernanza,¹⁰² y se ha constatado un reconocimiento creciente del papel que pueden desempeñar las ciudades, en concreto, en algunos ámbitos de políticas.¹⁰³ En el contexto de la formulación de políticas de la UE, el debate sobre la descentralización en el marco de la gobernanza multinivel resulta de especial relevancia para los desafíos que enfrentan las autoridades locales que persiguen regular los mercados de cannabis. En 2007, Caroline Chatwin, criminóloga de la Universidad de Kent, sugirió que una mayor confianza en los principios de la gobernanza multinivel podría ofrecer una salida parcial al actual callejón sin salida en que se encuentra la política de drogas europea.¹⁰⁴ Scott y Trubek, al analizar la 'nueva gobernanza' que está emergiendo en la UE, arguyen que, "a diferencia de gran parte de la legislación y la normativa de la UE, acepta la posibilidad de una diversidad coordinada y las ventajas de dejar la formulación final de las políticas en el nivel más bajo posible, cuando sea posible".¹⁰⁵ También sostienen que los mecanismos y las estructuras emergentes, que se alejan de los procesos de políticas centralizados y de arriba abajo, y tienden hacia procesos de políticas de abajo arriba, incorporando actores en varios niveles, con el fomento de la convergencia y la coordinación a través de acuerdos marco y directrices abiertas, han surgido como respuesta a unas circunstancias donde "no existe una solución fácil o uniforme" y donde los entornos normativos muestran una "diversidad irreducible".¹⁰⁶

Es precisamente este tipo de complejidad y diversidad que caracteriza el panorama de la reforma del cannabis en Europa. Por lo tanto, este enfoque frente a la formulación de políticas puede ofrecer la mejor oportunidad de encontrar una salida al actual callejón sin salida en que se encuentra la política europea en materia de drogas, y las mejores expectativas de avanzar hacia una política de cannabis que sea más eficaz en relación con las preocupaciones que atañen a las personas y la salud, así como instrumentos para enfrentar la participación de la delincuencia en los mercados ilícitos.

En el marco de la gobernanza multinivel, las decisiones prácticas se toman en el plano local, lo cual fomenta una mayor participación de la ciudadanía. En lo que respecta al caso concreto de la política de drogas, Chatwin apunta: "Un sistema de gobernanza multinivel permitiría que las iniciativas se desarrollaran a escala local y que el poder adoptara una estructura de abajo arriba", en lugar de depender de soluciones impuestas de arriba abajo, que no responden a las necesidades locales y regionales.¹⁰⁷ Desde esta perspectiva, la regulación del cannabis podría dejar de ser un espacio de controversias multilaterales, o incluso nacionales, y pasar a juzgarse en función de su eficacia, otorgando a las autoridades locales el margen de maniobra que desean. Las innovaciones y las soluciones normativas adaptadas al entorno local podrían compartirse a través de redes de ciudades, y fomentar así la difusión de nuevos conocimientos y enfoques.

La Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Consejo de Europa en 1985, y posteriormente ratificada por todos los Estados Miembros, introdujo los principios de la descentralización y afirmó la importancia de las autoridades locales. Por lo general, se entiende que el Tratado de Maastricht brinda apoyo a algunas formas de descentralización,¹⁰⁸ y, en un libro blanco sobre la gobernanza europea publicado en 2001, se señala que "la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas".¹⁰⁹ Asimismo, en 2009, el Comité de las Regiones, un órgano de la UE encargado de dar voz a las autoridades subnacionales en la formulación de políticas europeas, emitió un Libro Blanco sobre la importancia de la gobernanza multinivel en un amplio abanico de ámbitos de políticas,¹¹⁰ y el Tratado de Lisboa incorporó algunos principios clave de este criterio.

En 2014, el Comité de las Regiones presentó la Carta de la gobernanza multinivel en Europa, un documento que, en marzo de 2019, había recibido el respaldo de 220 entidades signatarias.¹¹¹ La Carta defiende la pertinencia clave de este enfoque de gobernanza, señalando que "con arreglo al principio de subsidiariedad, que sitúa las decisiones en el nivel más eficaz y próximo posible a los ciudadanos, otorgamos gran importancia a la creación en común de soluciones políticas que atiendan a las necesidades de los ciudadanos".¹¹² Cabe destacar que los principios de la gobernanza multinivel sugieren que los municipios, las regiones y otras instancias de gobierno subnacionales deberían poder desempeñar un papel directo en la concepción —y no solo en la aplicación— de las políticas de alcance europeo.

Sin embargo, este enfoque no se ha adoptado de manera uniforme, y Chatwin advierte sobre el peligro de sobrevalorar su trascendencia actual en la UE.¹¹³ La gobernanza multinivel exige cierto grado de reciprocidad entre los diferentes niveles de gobierno, y puede ser percibida como un riesgo por las instituciones nacionales (o supranacionales). En muchos casos, los Estados Miembros de la UE siguen defendiendo con firmeza su función de control de acceso al sistema.¹¹⁴ Además, Scott y Trubek (2002) han destacado la renuencia de la Comisión a adoptar totalmente este planteamiento, pese a haber reconocido que era necesario en determinados ámbitos normativos.¹¹⁵ Quedan también algunos interrogantes importantes sobre la mejor manera de coordinar las acciones más allá de las fronteras sin depender de instrumentos que se impongan de arriba abajo innecesarios, y cómo garantizar la equidad sin insistir en la uniformidad.

Sin embargo, estas investigaciones sobre los desafíos y las oportunidades que enfrentan las autoridades locales en relación con la regulación del cannabis ha ofrecido más pruebas contundentes sobre la posible eficacia de este enfoque. Los municipios y las regiones ya no se conforman con esperar que lleguen innovaciones desde el ámbito nacional, y los Gobiernos centrales se encuentran ante una presión creciente para que adopten una postura clara sobre las 'zonas grises' y las ambigüedades de sus políticas y leyes. Una política de drogas que priorice las posibilidades de adaptación local podría ayudar a impulsar la política europea sobre el cannabis sin la necesidad de lograr un consenso sobre determinados puntos fundamentales entre países que, en ocasiones, tienen objetivos y planteamientos muy diferentes. Aunque es evidente que el derecho penal sigue siendo competencia central de los Estados soberanos y está sujeto a convenciones y acuerdos multilaterales que no se pueden delegar al nivel subnacional, algunos aspectos de su aplicación se podrían adaptar a las circunstancias locales, para lo que ya existen mecanismos y precedentes, tanto a escala regional como nacional.

La descentralización en la política nacional de drogas

Además de los mecanismos emergentes a escala europea, hay indicios que apuntan a que la transferencia de algunos aspectos de la política de drogas al ámbito local o regional puede ayudar a

elaborar políticas más eficaces a nivel nacional. Por ejemplo, los Países Bajos han puesto en marcha un proyecto político para trasladar determinados tipos de toma de decisiones al nivel de gobernanza más bajo posible. En el acuerdo de coalición del Gobierno de Rutte II (2012-2016), esta descentralización se justificó alegando que "la transferencia de una gran cantidad de tareas del Gobierno central a los municipios permite la adaptación y personalización locales, así como una mayor participación ciudadana. Los municipios pueden coordinar mejor la puesta en práctica y, de este modo, hacer más por menos. Para ello, el Gobierno central les otorga una amplia discreción."¹¹⁶ Aunque no estuviera concebido de manera específica para las políticas sobre cannabis, este concepto de 'personalización local' (*lokaal maatwerk*, en holandés) entró en el debate sobre la cuestión en los Países Bajos, y facilitó que los municipios se alejaran de las directrices nacionales sobre la adopción de los polémicos criterios de la residencia y registros para los *coffeeshops*, ideados para luchar contra el turismo cannábico. En retrospectiva, se podría argumentar que la adaptación local ya se estaba aplicando desde al menos 1996, cuando el Gobierno descentralizó algunos elementos de su política sobre los *coffeeshops* y los delegó en los municipios, dándoles la opción de vetar la venta al detalle de cannabis en su localidad y establecer otras políticas extraordinarias, siempre que se ajustaran a las leyes y directrices nacionales.¹¹⁷

La modificación *inter se* de los tratados

Los Estados que cuentan con mercados regulados para el uso recreativo del cannabis que desean conciliar la legislación nacional con sus compromisos en virtud de los tratados de control de drogas de la ONU disponen de varias opciones posibles. En un contexto de aumento de las contradicciones de los tratados, una posibilidad se destaca como una vía jurídicamente legítima y políticamente viable: el procedimiento de modificación *inter se* previsto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al amparo de un acuerdo *inter se*, un grupo de países afines podría crear colectivamente un nuevo submarco dentro de los tratados solo para el cannabis y modificar sus obligaciones en virtud de los tratados de fiscalización de drogas, un cambio que solo tendría efecto entre ellos. Este planteamiento permitiría que los países pioneros construyan una plataforma para el cannabis regulado a la que podrían sumarse más países. La opción posibilitaría que se adoptaran reformas progresivas a escala interna de país, sin socavar el derecho internacional. Y otro punto fundamental: un acuerdo *inter se* también podría abrir la posibilidad a un comercio internacional entre mercados lícitos regulados, permitiendo que los pequeños agricultores en los países productores tradicionales participen en el comercio transnacional (tanto global como regional).¹¹⁸

Pese a que los proyectos de corte científico que están actualmente sobre la mesa en Alemania y Suiza se podrían caracterizar como 'políticas de último recurso' frente a la situación de estancamiento que se vive en la regulación nacional, en el caso de que se logre un avance en los próximos años, puede que el paradigma de la 'adaptación local' ofrezca la mejor opción para una política adecuada y coherente en países distintos. En los Países Bajos, la 'adaptación local' ya es un principio rector establecido, por el que la mayoría de los municipios se han decantado por no autorizar los *coffeeshops*, mientras que, en Alemania, las políticas de despenalización del cannabis difieren de forma significativa entre los diversos estados federados. En otros países europeos, las políticas también varían notablemente a escala local o regional. Puede que el futuro se encuentre en la 'adaptación local' de políticas que se ajusten a circunstancias concretas, enmarcadas en una legislación nacional y unas directrices procesales más generales. Aunque, en estos momentos, los proyectos piloto locales son de escala y alcance limitados,

pueden convertirse en modelos regulatorios adaptados al entorno local, lo cual ofrecerían a quienes se oponen a regular el cannabis la posibilidad de actuar en otro sentido o establecer políticas diferentes. Esta flexibilidad podría suavizar la oposición a políticas de cannabis más liberales, lo cual permitiría acomodarlas mejor a las diferentes necesidades de ciudades, pueblos o regiones, con necesidades, demografías, historias y visiones políticas muy distintas. Cabe señalar que se ha adoptado una variante de esta política en los estados (federales) de Canadá y los Estados Unidos: mientras que varios estados de los Estados Unidos han legalizado y regulado el cannabis recreativo sin que se modificara la ley penal federal correspondiente, el marco regulatorio de Canadá ha introducido un margen de maniobra para que las provincias y los territorios impongan condiciones más estrictas para el cultivo en el hogar y el consumo, y se nieguen a desarrollar una infraestructura provincial para la distribución regulada.¹¹⁹

La adopción plena de este planteamiento con respecto a la política de cannabis exigiría un compromiso político internacional y nacional para ajustar las leyes y directrices internas, con el objetivo de otorgar margen de maniobra a las autoridades locales. Para alcanzar una solución viable, los agentes de la gobernanza internacional, regional y nacional deben encontrar una estructura en la que el proceso actual de toma de decisiones, que suele imponerse de arriba abajo (el dictado del establecimiento de normas multilaterales por los tratados de la ONU y la legislación de la UE), se vea compensado por una 'confrontación con la realidad', de abajo arriba, por parte de las autoridades locales, y pueda tener en cuenta las experiencias locales de lo que funciona y lo que no. Que este tipo de cambio sea posible a escala internacional es ya otra cuestión, dada la dinámica actual en la ONU,¹²⁰ pero esto no impide que algunos países sigan adelante con la regulación, y puede que el recurso a la modificación *inter se* (véase el Cuadro 1) ofrezca una vía para situar estas medidas en sintonía con el régimen internacional de fiscalización de drogas.

Si bien es cierto que la descentralización no garantiza políticas eficaces, las experiencias de las ciudades en el fomento de políticas de reducción de daños durante la década de 1990 han demostrado las posibilidades que brindan los procesos de formulación de políticas de abajo arriba para elaborar políticas de drogas eficaces y humanas. La acción organizada de un grupo de ciudades llevó a que estas políticas fueran aceptadas a escala nacional, y cada vez más, a nivel internacional. La inmensa diversidad de contextos prácticos y políticos en el ámbito local y regional de Europa, así como el compromiso demostrado de las autoridades subnacionales para desarrollar sus propias soluciones adaptadas localmente, nos revela un recurso sin explotar para la concepción de políticas. Un mejor uso de estos conocimientos, experiencias e innovaciones, así como el fomento de la adaptación local —sin ignorar la controversia política entre los distintos niveles de gobernanza y dentro de ellos— puede ofrecer un camino prometedor hacia la consecución de buenas soluciones conciliatorias y, a la postre, una política de cannabis más eficaz y humana para Europa.

Notas

1. Este informe sobre políticas se basa en una investigación realizada en el marco del proyecto [Nuevos Enfoques en Políticas y Prácticas de Reducción de Daños](#) y presenta una versión abreviada y adaptada del capítulo 'City-level policies of regulating recreational cannabis in Europe: From pilot projects to "local customization"?' (Decorte, T., Lenton, S. y Wilkins, C. (2019, forthcoming) *Legalizing cannabis: Experiences, lessons and scenarios*. Abingdon: Routledge).
2. Tom Blickman es investigador superior del Transnational Institute (TNI). Katie Sandwell es investigadora del Transnational Institute (TNI).
3. Hugo, L. (2018) Mexico introduces bill to to legalise medical and recreational cannabis use, *The Independent* [en línea] Consultado en: <https://www.independent.co.uk/news/mexico-cannabis-marijuana-legalization-legalise-medical-recreational-law-weed-a8622986.html>
4. Reuters (2018) Luxembourg PM Bettel begins second term of coalition government [en línea] <https://www.reuters.com/article/us-luxembourg-government/luxembourg-pm-bettel-begins-second-term-of-coalition-government-idUSKBN1O41XI> (consultado el 10 de diciembre de 2018).
5. Cannabis smokers will register with State under proposed reform, *Malta Today*, 10 de enero de 2019, https://www.maltatoday.com.mt/news/national/92031/cannabis_smokers_will_register_with_state_under_proposed_reform
6. Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) (2017). Cannabis legislation in Europe: An overview. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. http://www.emcdda.europa.eu/publications/adhoc/cannabis-legislation-europe_en
7. OEDT, 2017; Blickman, T. (2014). La reforma de las políticas de cannabis en Europa: De lo local a lo nacional Serie Reforma legislativa en materia de drogas, TNI. <https://www.tni.org/es/publicacion/la-reforma-de-las-politicas-de-cannabis-en-europa>
8. Chatwin, C. (2003) Drug policy developments within the European Union. The destabilizing effects of Dutch and Swedish Drug Policies. *British Journal of Criminology* 43(3): 567-582.
9. OEDT, 2017; Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J.P. y Rubin, J. (2013) Multinational overview of cannabis production regimes,. Bruselas: RAND Europe. Consultado en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR510.html
10. Blickman, 2014; Kilmer et al., 2013.
11. Decorte, T (2019) *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Bélgica*. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-belgica>; Arana, X. (2019) La regulación del cannabis en Europa: informe sobre España. Ámsterdam: Transnational Institute, <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-espana>;
12. Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) (2015) Drugs policy and the city in Europe. EMCDDA papers. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Consultado en: http://www.emcdda.europa.eu/publications/emcdda-papers/drug-policy-and-the-city_en
13. Meadows, D.H. (2009) Thinking in systems: A primer (pp. 113-14). Londres y Nueva York: Earthscan.
14. Blickman, T. (2018). The elephant in the room: Cannabis in the international drug control regime. En: A. Klein y B. Stothard (Eds) *Collapse of the global order on drugs: From UNGASS 2016 to Review 2019*, (pp. 101-131). Bingley: Emerald Publishing
15. Chatwin, C. (2016) Mixed messages from Europe on drug policy reform: The cases of Sweden and the Netherlands. *Journal of Drug Policy Analysis*, 11(1).
16. Unión Europea (2012/C 402/01). Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-20). Diario Oficial de la Unión Europea. Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012XG1229%2801%29>
17. Yannik.,L y Pritchard, H. (2018) Cannabis to be made legal for recreational use in Luxembourg. *Luxembourg Times*. Consultado en: <https://luxtimes.lu/luxembourg/35768-cannabis-to-be-made-legal-for-recreational-use-in-luxembourg>
18. OEDT, 2017.
19. Ciudades Europeas sobre Políticas de Drogas (ECDP) (1991) 1st conference: European cities at the centre of illegal trade in drugs. Consultado en: http://www.realitaeten-bureau.de/en_news_04.htm
20. Boekhout van Solinge, T. (1999) Dutch drug policy in a European context. *Journal of Drug Issues*, 29(3): 511-528. Consultado en: <http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.dutch.html>
21. Strang, J., Groshkova, T., Metrebian, N. y Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (2012) New heroin-assisted treatment: recent evidence and current practices of supervised injectable heroin treatment in Europe and beyond. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Consultado en: http://www.emcdda.europa.eu/publications/insights/heroin-assisted-treatment_en

22. Schardt, S. (ed.).(2001).European cities on drug policy. Cooperation and community consensus. The multi-agency approach to effective local drug policies. Frankfurt am Main, Alemania: ECDP.
23. Bewley-Taylor, D., Blickman, T. y Jelsma, M. (2014) Auge y caída de la prohibición del cannabis: La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma. Ámsterdam: Transnational Institute y Observatorio Global de Políticas de Drogas. Consultado en: <https://www.tni.org/es/publicacion/auge-y-caida-de-la-prohibicion-del-cannabis>
24. Rosmarin, A. y Eastwood, N. (2012/2016) A quiet revolution: Drug decriminalisation policies in practice across the globe. Londres: Release. Consultado en: <https://www.release.org.uk/publications/drug-decriminalisation-2016>
25. Korf, D. (2019), *La regulación del cannabis en Europa: informe sobre los Países Bajos*. Ámsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/publication/cannabis-regulation-in-europe-country-report-netherlands>
26. Jansen, A.C.M. The development of a "legal" consumers' market for cannabis: the "coffee shop" phenomenon. En Leuw, E. y Haen Marshall, I. (Eds.) *Between prohibition and legalization: the Dutch experiment in drug policy*. Ámsterdam y Nueva York: Kugler Publications.
27. Jansen, 1994.
28. Blickman, T. (2014) *La reforma de las políticas de cannabis en Europa: De lo local a lo nacional*. Serie Reforma legislativa en materia de drogas, TNI [en línea]. Ámsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/download/dlr28-s.pdf>
29. Boekhout van Solinge, T. (2017) The Dutch model of cannabis decriminalization and tolerated retail. En Savona, E. Kleiman, M. & Calderoni, F. (2017) Dual markets: Comparative approaches to regulation, (pp. 145-170). Cham: Springer.
30. GON (1995) Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1995). Het Nederlandse drugbeleid; continuïteit en verandering, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995,24077, nrs. 2-3. Versión en inglés: Drugs policy in the Netherlands: Continuity and change: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/Ministerie%20VWS%20%281995%29%20Continuity%20and%20Change%2C%20Dutch%20drug%20policy.pdf>
31. Korf, D. 2019.
32. Ibídem
33. Meesters, M. (2015) Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet, VNG. Consultado en: https://vng.nl/files/vng/rapport_werkgroep_cannabisbeleid_engels.pdf
34. Cita del resumen en inglés en Meesters, 2015.
35. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V.A. (2019) La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Dinamarca. Ámsterdam y Aarhus: Transnational Institute y Center for Alcohol and Drug Research. <https://www.tni.org/en/publication/cannabis-regulation-in-europe-country-report-denmark>
36. Møller, K. (2010) Policy displacement and disparate sanctioning from policing cannabis in Denmark. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 11(2): 135-150.
37. Asmussen, V. (2008) 'Cannabis policy: tightening the ties in Denmark', en: A cannabis reader: global issues and local experiences, Monograph series 8, Volume 1, Lisboa: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías.
38. Vibeke F. (2008) Danish drug policy – shifting from liberalism to repression. *Drugs and Alcohol Today*, 8(2): 26-33. <https://doi.org/10.1108/17459265200800015>
39. Asmussen, 2008.
40. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V.A., 2019.
41. Møller, K. (2009) Police crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change*, 52(4): 337-345.; Møller, K. (2017) Cannabis sales and immigrant youth gangs in Denmark: An exploratory study of market structure and youth gang evolution. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 18(1): 20-34.
42. Søgaaard, T. F., T. Kolind, Birk Haller, M. y Hunt, G. (2019) Ring and bring drug services: Delivery dealing and the social life of a drug phone. *International Journal of Drug Policy*, 69: 8-15; Frank, V. A. (2008) Danish drug policy – shifting from liberalism to repression. *Drugs and Alcohol Today* 8(2): 26-33.
43. Møller, K. (2009) Police crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change* 52(4): 341.
44. Copenhagen Post (2009) Council may enter drug trade. <https://jyllands-posten.dk/uknews/article4181203.ece/>; Københavns Kommune (2009) Notat til indstilling, afkriminalisering af hashhandlen i København, socialforvaltningen, Sagsnr. 2009-66143.; Blickman, T. (2012a) Copenhagen apuesta por los establecimientos controlados de cannabis. Ámsterdam: Transnational Institute, 9 de enero. <https://jyllands-posten.dk/uknews/article4181203.ece/>
45. Nygaard-Christensen, M. y Frank, V.A., 2019.
46. Sánchez, C. y Collins, M. (2018) Better to ask forgiveness than permission: Spain's sub-national

approach to drug policy. Policy Brief, 12. http://news.iceers.org/wp-content/uploads/2018/06/Spain_drug_policy_Brief_FINAL.pdf

47. Arana, 2019.

48. Ibídem

49. Ibídem

50. Diario Vasco (2014) Donostia se convierte en la primera localidad en regular los clubes sociales de cannabis. <https://www.diariovasco.com/20140430/local/san-sebastian/donostia-convierte-primera-localidad-201404301314.html>

51. El Periódico (2017) Girona limita el consumo en los clubs de cannabis a tres gramos diarios. <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20170213/girona-limita-consumo-clubs-cannabis-tres-gramos-diaros-5805341>

52. ICEERS (2018) II Foro de Clubes y Asociaciones de Cannabis de Catalunya, Barcelona.

53. La Vanguardia (2016) Barcelona indulta un centenar de clubs de fumadores de cannabis. <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20160527/402082137518/barcelona-indulta-centenar-clubs-cannabis-nueva-ordenanza.html>

54. ICEERS, 2018.

55. Arana, 2019.

56. Decorte, 2019.

57. Ibídem

58. Correspondencia personal, DeCorte, 2019b

59. Decorte, 2019.

60. Ibídem

61. Ibídem

62. Zobel, 2019.

63. Ibídem

64. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2001) Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2001. Nueva York: Naciones Unidas, párrs. 222-225.

65. Leimlehner, E. (2004) Der cannabismarkt in der Schweiz. Strukturen, veränderungen und risiken. *Abhängigkeiten*, 2 : 1-8.

66. Zobel, 2019.

67. Ibídem

68. Tribune de Genève (2013) Des députés genevois favorables à une fumette légalisée. <https://www.tdg.ch/>

[geneve/actu-genevoise/deputes-genevois-favorables-fumette-legalisee/story/11897639](http://www.geneve.actu-genevoise.deputes-genevois-favorables-fumette-legalisee/story/11897639)

69. Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève. (2013) Pour plus de sécurité dans la ville. Le cannabis social club: Un modèle efficace de réglementation de l'accès au Cannabis. Ginebra: Document de discussion.

70. Groupe de réflexion interpartis du Canton de Genève (2014) Addendum 1 au rapport «Pour plus de sécurité dans la ville. Les associations de consommateurs de cannabis: un modèle efficace de réglementation de l'accès au cannabis» du groupe de réflexion interpartis du canton de Genève, Ginebra: Document de discussion.

71. En 2001, Portugal despenalizó todas las drogas, incluido el cannabis. Ya no es delito adquirir, poseer o usar cannabis; el umbral de posesión se ha establecido en 10 días de uso personal (o 25 gramos). Las Comisiones para la Disuasión de la Toxicodependencia, que suelen estar integradas por un abogado, un médico y un asistente social, también pueden aplicar sanciones administrativas. Estas comisiones ofrecen información, disuaden a las personas del uso y derivan a los usuarios a las opciones más adecuadas, como el tratamiento, si es necesario.

72. Zobel (2019); Zobel, F. y Marthaler, M. (2014) Du Río de la plata au Lac Léman. Nouveaux développements concernant la régulation du marché du cannabis, Addiction Suisse.

73. Zobel, 2019.

74. SwissInfo (2017) *Bern Cannabis Study Rejected for Legal Reasons* [online] https://www.swissinfo.ch/eng/no-dope_bern-cannabis-study-rejected-for-legal-reasons/43675238; OFSP (2017) L'étude de l'Université de Berne sur la consommation de cannabis ne peut pas être autorisée, retrieved from: <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/aktuell/news/news-14-11-2017.html>

75. Zobel, 2019.

76. Zobel, 2019; Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2019) Kiffer in städten sollen legal cannabis konsumieren dürfen. <https://www.nzz.ch/schweiz/cannabis-pilotversuche-fuer-legales-kiffen-sollen-moeglich-sein-ld.1463435>

77. Deutsche Welle (2013) Cannabis cafes could set up shop in Berlin. Consultado en: <http://www.dw.de/cannabis-cafes-could-set-up-shop-in-berlin/a-17089498>

78. Blickman, 2014.

79. Stöver, H., Michels, I.I, Wersé, B. y Pfeiffer-Gerschel (2019) La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Alemania. Ámsterdam: Transnational Institute. Para más información sobre la regulación del cannabis

en Alemania: <https://www.tni.org/es/publicacion/la-regulacion-del-cannabis-en-europa-informe-sobre-alemania>

80. Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin (sin fecha) Regulierung von cannabis in Friedrichshain-Kreuzberg. Consultado en: <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/service-und-organisationseinheiten/bezirkliche-planung-und-koordinierung/planungs-und-koordinierungsstelle-gesundheit/aktuelles/artikel.158549.php> (consultado el 9 de febrero de 2019).

81. Deutsche Welle (2015) Berlin district loses marijuana legalization bid. <https://www.dw.com/en/berlin-district-loses-marijuana-legalization-bid/a-18762857>

82. Die Welt (2016) Aus für coffee-shop-idee? Kreuzberger pläne erneut abgelehnt. <https://www.welt.de/regionales/berlin/article152405241/Aus-fuer-Coffee-Shop-Idee-Kreuzberger-Plaene-erneut-abgelehnt.html>

83. Die Welt (2015) Kreuzberg darf nicht kontrolliert Cannabis verkaufen, <https://www.welt.de/regionales/berlin/article147202758/Kreuzberg-darf-nicht-kontrolliert-Cannabis-verkaufen.html>;

84. Frankfurter Rundschau (2014a). Kiffen für die Gesundheit; Frankfurter Rundschau. (2014b). Cannabis auf dem Prüfstand. <https://www.fr.de/frankfurt/cdu-org26591/cannabis-pruefstand-11232866.html>

85. Frankfurter Rundschau (2014c) Ortsbeiräte fordern legale Verkaufsstellen.

86. Drogenreferat der Stadt Frankfurt (2014) Erste Frankfurter fachtagung zu cannabis. Consultado en: http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=3003&_ffmpar_id_inhalt=26738041; DPA/Die Welt (2014) Experten fordern cannabis-liberalisierung. https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infonline_nt/brennpunkte_nt/article134410933/Experten-fordern-Cannabis-Liberalisierung.html

87. Frankfurter Rundschau (2015) CDU blockiert cannabis-versuch.

88. Hamburger Morgenpost (2013) Schanze: Mehrheit für den kiffer-laden! <https://www.mopo.de/hamburg/legaler-drogenhandel-schanze--mehrheit-fuer-den-kiffer-laden--4699940>

89. Kölnische Rundschau (2014) Stadt Köln prüft cannabis-vorstoß der bezirksvertretung innenstadt. <https://www.rundschau-online.de/region/koeln/cannabis-debatte-stadt-koeln-prueft-cannabis-vorstoss-der-bezirksvertretung-innenstadt-110472>

90. Kölner stadt-anzeiger (2018) Modellversuch in Köln: Cannabis gibt es bald legal in Kölner apotheken. <https://www.ksta.de/koeln/modellversuch-in->

[innenstadt-cannabis-gibt-es-wohl-bald-legal-in-koelner-apotheken-29852276](https://www.ksta.de/koeln/modellversuch-in-innenstadt-cannabis-gibt-es-wohl-bald-legal-in-koelner-apotheken-29852276)

91. The Local (2015) Düsseldorf moots cannabis legalization: Following Berlin's footsteps. <https://www.thelocal.de/20150821/düsseldorf-moots-cannabis-legalization-plan>

92. Zeit online (2015) Was wird aus der idee, gras legal zu verkaufen? <https://www.zeit.de/2015/41/marihuana-legalisierung-kreuzberg-coffeeshop>

93. Die Welt (2017) Kiffen auf der kö: Düsseldorf will vorreiter-rolle bei cannabis-liberalisierung. <https://www.welt.de/regionales/nrw/article162948015/Kiffen-auf-der-Koe.html>

94. Stöver, 2019; Local, 2015a; Deutscher Bundestag. (2018). Neue vorstöße zum umgang mit cannabis beraten. Consultado en: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw08-de-cannabis/542302>

95. Deutscher Bundestag (2018).

96. Cannabis in the City (2018) Cannabis in the City: Regulation and local authorities in Europe Seminar, Bruselas.

97. Para un análisis en profundidad sobre los retos y las posibilidades que ofrece la modificación *inter se* en el régimen internacional de fiscalización de drogas, véase: *International Community Law Review*, 20 (2018) Issue 5 (octubre), Special Issue.

98. Pollitt, C. (2005) 'Decentralization. A central concept in contemporary public management' (pp. 371-97). *The Oxford Handbook of Public Management*.

99. De Vries, M.S. (2000) 'The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, 38(2): 193-224.

100. Pollit, 2005.

101. Jans, W. (2015) 'Policy innovation in Dutch municipalities.' Enschede: Institute for Innovation and Government Studies (IGS), University of Twente (tesis); Purcell, M. (2006) Urban democracy and the local trap. *Urban Studies*, 43(11): 1921-1941; Pollit, 2005; De Vries, 2000.

102. Scott, J. y Trubek, M. (2002) Mind the gap: Law and new approaches to governance in the European Union. *European Law Journal*, 8: 1-18.

103. Garcia, M. (2006) Citizenship practices and urban governance in European cities. *Urban Studies*, 43 (4): 745-765.

104. European Parliament (2017) *The role of cities in the institutional framework of the European Union*. [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)596813](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)596813)

105. Chatwin, C. (2007) Multi-level governance: The way forward for European illicit drug policy? *International Journal of Drug Policy*, 18(6): 494-502.
106. Scott, J. y Trubek, M. (2002) Mind the gap: Law and new approaches to governance in the European Union. *European Law Journal*, 8: 1-18, p. 6.
107. Scott, J. y Trubek, M., 2002, p. 7.
108. Chatwin, 2007.
109. Pollit, 2005.
110. Comisión de la Unión Europea (2001) La gobernanza europea: Un libro blanco. COM2001(428), Bruselas, p. 7.
111. Comité de las Regiones (2009). Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel (CONST-IV-020), 80º pleno.
112. Carta de la gobernanza multinivel en Europa (2014) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XR1728> (consultado el 6 de marzo de 2019).
113. Ibídem
114. Chatwin, 2007.
115. Ibídem
116. Ibídem pp. 15-18.
117. Citado en Jans, 2015, p. 9.
118. Bewley-Taylor, D. y Martin Jelsma, M. (2016) UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o? Informe sobre políticas de drogas No. 45, Ámsterdam: Transnational Institute <https://www.tni.org/es/publicacion/ungass-2016-un-consenso-roto-o-a-m-p-l-i-o>
119. Korf, 2019.
120. Ministerio de Justicia, Canadá (sin fecha) Cannabis Legalization and Regulation, <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/> (consultado el 3 de marzo de 2019).

Informes de País

La información básica de este documento procede de los informes de país siguientes, que se pueden consultar en www.tni.org

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Bélgica

Tom Decorte, Universidad de Gante, Departamento de Criminología, Derecho Penal y Derecho Social

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Dinamarca

Maj Nygaard-Christensen y Vibeke Asmussen Frank, Universidad de Aarhus

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Alemania

Heino Stöver, Ingo Ilja Michels, Bernd Wersé, Tim Pfeiffer-Gerschel

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

Dirk J. Korf, Universidad de Ámsterdam, Instituto de Criminología Bongers

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre España

Xabier Arana, Instituto Vasco de Criminología (IVAC-KREI)

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Suiza

Frank Zobel, Addiction Suisse

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 país ofrecen información en detalle sobre la situación en que se encuentra la política de cannabis, así como sobre las posibilidades de cambio a escala nacional. En este informe, se presentan algunas de las conclusiones y consecuencias clave que se derivan de los diversos estudios y que son relevantes para los ámbitos de la formulación de políticas y la incidencia en materia normativa.



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