

La regulación del cannabis en Europa: informe sobre Dinamarca

Maj Nygaard-Christensen and Vibeke Asmussen Frank
Aarhus University



CENTRE FOR ALCOHOL AND DRUG RESEARCH
DEPARTMENT OF PSYCHOLOGY
AND BEHAVIOURAL SCIENCES
AARHUS UNIVERSITY

Introducción

En este informe se examinan las políticas y prácticas relacionadas con la regulación del cannabis en Dinamarca. Fue elaborado en el marco de un estudio sobre los modelos de regulación del cannabis en Europa, financiado por la Comisión Europea y dirigido por el Transnational Institute de Amsterdam. El estudio más amplio analiza y compara experiencias de diversos modelos experimentales de países europeos para regular el cannabis, entre las cuales se encuentran algunos proyectos de ensayo para legalizar o despenalizar el uso de cannabis, con un acento especial en ciudades grandes de seis países. Dinamarca carece de regulación con respecto al uso recreativo del cannabis. La posesión, producción, importación/exportación y compraventa de cannabis es ilegal (Dahl y Frank 2012: 13). Esta panorámica del marco jurídico y normativo para la regulación del cannabis en Dinamarca empieza presentando los cambios de políticas que se han producido con respecto al control de la planta, y revisa las posiciones políticas sobre las posibilidades de legalización o despenalización, así como el contexto internacional que influye en dichas posibilidades. A continuación, presenta un análisis de cómo las políticas y medidas represivas de la policía en el mercado de cannabis al aire libre del barrio de Christiania, en Copenhague, dieron lugar a una dispersión y reestructuración del mercado, así como a la entrada de nuevas bandas delictivas. En esta parte del informe se apunta a una política de cannabis cada vez más represiva en Dinamarca, aunque con algunas excepciones, como un ensayo en materia de cannabis medicinal que empezó en 2018 y una propuesta de modelo para legalizar el cannabis en la ciudad de Copenhague.

De la tolerancia a la represión

El cannabis está incluido en la Ley de Sustancias Euforizantes de 1955, aplicable a delitos menores que se pueden castigar con una pena de hasta dos años de prisión, y el artículo 191 del Código Penal de 1969, que alude a la venta organizada y la posesión de cantidades mayores de estupefacientes. El marco judicial danés no distingue entre el cannabis y otras drogas ilegales, incluidas las drogas duras como la heroína (Houborg y Vammen 2012: 44-45). Sin embargo, el artículo 191 del Código Penal de 1969 se aprobó con la condición de que la aplicación de la ley distinguiera entre el cannabis y otras drogas, así como entre los usuarios y los vendedores de drogas ilegales (ibídem: 23). Houborg y Vammen (2012) han documentado las inquietudes políticas y públicas que prevalecían en torno al consumo de cannabis entre los jóvenes en la década de 1960. Se creía que una legislación más dura con respecto a las drogas reduciría la oferta de cannabis entre los jóvenes (Houborg 2010: 789). Así pues, el artículo 191 del Código Penal estaba más dirigido a los proveedores que a los usuarios de cannabis (ibídem). Los dirigentes políticos de aquella época no estaban a favor de las propuestas que abogaban por la legalización total del cannabis, pero temían que, si se aprobaban penas más duras, se corría el riesgo de criminalizar aún más a los usuarios (Houborg y Vammen 2012: 40). Por lo tanto, en la práctica, la aplicación de la ley, durante más de 30 años, se mostró relativamente tolerante frente a los usuarios y, en cierta medida, también frente a los vendedores de cannabis (Møller 2010: 135). La posesión de cannabis para el propio uso (hasta 10 gramos) no se penalizó hasta principios de la década de 2000 y, salvo por algunas redadas y detenciones, el mercado de cannabis en las calles de la ciudad libre de Christiania no solía ser objeto de la acción policial (ibídem).

La política y la práctica policial de tolerancia con respecto al cannabis dio un giro en 2001, cuando subió al poder un Gobierno de derechas, que sustituyó a la antigua administración de centro-izquierda encabezada por el Partido Socialdemócrata (Møller 2009: 339). Este giro se produjo en una situación de preocupación creciente por las nuevas formas de uso de drogas entre los jóvenes, como el éxtasis,

el incremento de los llamados 'clubes de hachís' en domicilios privados (Frank 2008: 28) y críticas al enfoque despenalizador ante la posesión de drogas que se había aplicado hasta entonces (Houborg 2010). Estas preocupaciones tuvieron un impacto considerable en los debates políticos sobre el cannabis. El nuevo Gobierno introdujo una agenda de 'mano dura contra la delincuencia', que dio lugar a cambios significativos en la política danesa sobre el cannabis y en la práctica de aplicación de la ley, que siguen determinando los debates políticos y la práctica policial hoy. El plan de acción 'La lucha contra las drogas', lanzado en 2003, condujo a una aplicación más severa de las sanciones por posesión de cannabis, en la medida en que la posesión de hasta 9,9 gramos se pasó a castigar, como mínimo, con una multa (Frank y Dahl 2012: 14). Con esto se puso fin a la antigua distinción entre usuarios y vendedores de drogas, de modo que la posesión de cualquier cantidad de cannabis se traduciría en una multa en lugar de una advertencia (Frank 2008). Un cambio efectuado en la ley en 2007 supuso que las multas asociadas con cargos de segundo y tercer grado por posesión de drogas ilegales aumentarían un 50 % y un 100 %, respectivamente, y también abrió la posibilidad de que se emitieran advertencias en lugar de multas a grandes usuarios de drogas por 'causas sociales' (Houborg y Pedersen 2013: 21). Entre las demás excepciones, se encuentran también que los compradores testifiquen contra los vendedores, y los turistas, a quienes se les solicita que abandonen el país (Frank y Dahl 2012: 14-15). Sin embargo, según las investigaciones de Esben Houborg y Michael Mulbjerg, en la práctica, la opción de emitir una advertencia a las personas con antecedentes de tratamiento de drogas se utiliza en raras ocasiones (Houborg y Pedersen 2013: 23). Basándose en entrevistas con agentes de la policía, los investigadores sugieren que estos no siempre son conscientes de que disponen de la posibilidad de emitir advertencias por causas sociales (ibídem: 25). Por este motivo, existen muchos casos en que la policía emite una multa en lugar de una advertencia a personas con antecedentes de consumo de drogas problemático y tratamiento de drogas, lo que indica que, en la práctica, la política de tolerancia cero del Gobierno también tiende a dirigirse contra este grupo de usuarios de cannabis (Information 2016; Houborg 2010).

Posiciones políticas frente a la legalización

En enero de 2018, cinco de los nueve partidos parlamentarios de Dinamarca apoyaban la legalización del cannabis controlada por el Estado, mientras que los otros cuatro se mostraban contrarios a todo tipo de despenalización. Los partidos que respaldaban la medida iban desde la izquierda hasta el centro-derecha, mientras que, entre los que estaban en contra de la despenalización, se encontraban los socialdemócratas, los partidos de centro-derecha y la derecha.¹ Como Dinamarca tiene una tradición de Gobiernos minoritarios (encabezados por Socialdemokratiet o, en la actualidad, Venstre), impera una oposición abrumadora hacia la legalización o la despenalización. Sin embargo, las posiciones políticas con respecto a la regulación del cannabis no son estáticas, como se demostró en 2016, cuando el partido de centro Radikale Venstre cambió su posición sobre el tema, después de que se produjera un tiroteo en el mercado de cannabis de Christiania, en Copenhague. Ahora, el partido aboga por que se despliegue un período de prueba para la legalización del cannabis controlada por el Estado y, a fines de 2016, presentó una propuesta para que el Gobierno empezara a trabajar en un proyecto de ley con tal fin para un período de prueba de tres años. El Gobierno rechazó la propuesta y, a menos que alguno de los partidos políticos dominantes modifique su postura sobre la cuestión, es poco probable que este experimento se ponga en marcha en un futuro próximo. En el ámbito municipal y local, hay ejemplos de políticos que van en contra de la línea del partido sobre este tema, como el alcalde socialdemócrata de Copenhague, Frank Jensen, que apoya activamente la idea de un período de prueba para el cannabis legalizado en la ciudad.

El contexto internacional

Dinamarca ha firmado tratados internacionales relacionados con el control de las drogas y el cannabis, como la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (Frank y Dahl 2012: 13). Durante los últimos debates parlamentarios sobre la regulación del cannabis, los líderes políticos que se oponen a la legalización se han referido a estas convenciones internacionales, así como a las ‘responsabilidades internacionales’ asumidas por Dinamarca, con el fin de reforzar los argumentos en contra de la legalización. Así sucedió cuando el partido en el Gobierno, Venstre, rechazó en 2016 una propuesta para comenzar a trabajar hacia una legalización de prueba del cannabis, cuando la entonces ministra de Salud, Karen Ellemann, comentó: “El cannabis queda cubierto por el primero de los tres tratados sobre estupefacientes de las Naciones Unidas. Solo se puede estar en posesión de las drogas que son objeto de ese tratado con fines médicos y científicos. En opinión del Gobierno, legalizar el cannabis o suspender las restricciones que se le imponen como sustancia intoxicante contravendría las obligaciones internacionales de Dinamarca” (Folketinget 2016: 3).

Tradicionalmente, el planteamiento de Dinamarca frente al control del cannabis ha sido menos estricto que el de sus vecinos escandinavos, Noruega y Suecia. Esto está cambiando ahora con el impulso reciente a favor de despenalizar el consumo de drogas por parte del Gobierno noruego (2017), una decisión que se deriva de la idea de que a las personas que usan sustancias se les debe ayudar con tratamiento y no castigarlas (VG Nyheter 2017). Desde este punto de vista, el uso de cannabis se define como un problema de salud pública en lugar de como un problema de delincuencia y seguridad. No hay indicios inmediatos de que Dinamarca vaya a seguir los pasos de Noruega a favor de la reforma, aunque en los debates políticos se alude con frecuencia a los resultados de otras experiencias internacionales de legalización o despenalización, como Portugal, los Países Bajos, Uruguay y el estado de Colorado en los Estados Unidos. No obstante, parece que estas experiencias internacionales son citadas tanto por partidarios como por críticos de la idea de la legalización, lo que sugiere que se interpretan de manera diferente en los debates políticos.

Christiania: represión y dispersión

La ciudad libre de Christiania en Copenhague, la capital de Dinamarca, ha sido un punto de referencia habitual en los debates políticos y las iniciativas políticas relacionadas con la regulación del cannabis que han tenido lugar en el país. El consumo de cannabis ha ocupado un lugar fundamental en el entorno social de Christiania desde sus inicios (Frank 2008: 29). Christiania surgió del movimiento *hippy* y de las revueltas juveniles de las décadas de 1960 y 1970. Su experimentación con formas alternativas de vivir y organizarse llevaron a la creación de varias comunas en toda Dinamarca, así como la ciudad libre de Christiania, en Copenhague. La ciudad libre se fundó en 1971, cuando un grupo de *okupas* ocuparon un área militar abandonada, rodeada de diques que forman parte de una fortificación centenaria. La zona es conocida por sus muchos edificios coloridos, sus calles sin automóviles, su escena creativa alternativa y, no menos importante, su mercado de cannabis en la calle Pusher, que ha funcionado en Christiania desde sus inicios. La calle Pusher es ahora uno de los mercados de cannabis al aire libre más grandes del norte de Europa (Møller 2010: 135). Hoy día, en Christiania, que es una de las principales atracciones turísticas de Copenhague, residen unas 800 personas. Las actividades de represión policial contra el mercado de cannabis de Christiania se produjeron, a menudo, en el contexto de los debates políticos sobre el cierre de la ciudad libre, que seguía siendo propiedad del Estado. La amenaza de que se cerrara

la ciudad libre supuso que, de vez en cuando, los habitantes retiraran los puestos de cannabis por iniciativa propia (Asmussen 2008). Sin embargo, en 2012, una fundación con sede en Christiania obtuvo un préstamo hipotecario para comprar la mayoría de los edificios del Estado, con la excepción de los diques circundantes, que siguen siendo de propiedad estatal, pero que están protegidos debido a su condición histórica de fortificación militar.

En las últimas décadas, las referencias a Christiania han ocupado un lugar destacado en los llamamientos políticos a favor de castigar de manera más severa la venta de cannabis. El último de ellos tuvo lugar en enero de 2018, cuando el partido de derecha Partido Popular Danés (Dansk Folkeparti) promovió una audiencia parlamentaria sobre la situación en Christiania. Tradicionalmente, el mercado de cannabis de Christiania ha estado controlado por la banda de motociclistas Ángeles del Infierno, con la participación de otras, como Bandidos y Satudarah. Dado que la mayoría de las drogas duras se han mantenido fuera del barrio, el mercado de cannabis se toleró principalmente hasta principios de la década de 2000.² No obstante, el plan de acción de 2003 'La lucha contra las drogas' contemplaba planes para clausurar el mercado de cannabis de Christiania. En 2004, la policía efectuó una redada en la calle Pusher y cerró los puestos de cannabis, arrestando a 60 vendedores y 20 vigilantes (Asmussen 2007, 2008; Møller 2009). Además, se estableció una zona de tolerancia cero centrada en los compradores de cannabis. Después de la redada, se realizaron patrullas periódicas, aunque estas fueron disminuyendo con el tiempo. Møller ha documentado cómo la clausura de los puestos en la calle Pusher y la mayor atención concedida por la policía a la venta de cannabis ha provocado la dispersión del mercado, con más ventas encubiertas en clubes de hachís en todo Copenhague (Møller 2010: 137, 2017: 26; Frank 2008). Últimamente, se ha empezado a investigar la aparición de nuevos modos de distribución del cannabis, como el 'tráfico móvil', un tipo de servicio de reparto por el que los compradores llaman a los vendedores y se concertan citas para la entrega de drogas ilegales. En Dinamarca, estos servicios de entrega se conocen popularmente como 'mensajeros marrones', porque su producto principal es el cannabis (Søgaard 2017). Otra de las consecuencias de la represión en Christiania fue que la venta de cannabis en otras zonas dejó de separarse de la venta de drogas 'más duras' (Møller 2009: 341).

Tras la campaña de represión y el primer cierre del mercado de cannabis de Christiania, en 2004, las ventas han reaparecido en la zona una y otra vez. Durante un tiempo, estas ventas se realizaron de forma menos abierta, pero a pesar de las repetidas redadas, los puestos de cannabis en la calle Pusher han vuelto a surgir. En septiembre de 2016, cuando un vendedor de cannabis disparó contra un civil y dos agentes de policía, a los que hirió, los habitantes de Christiania volvieron a retirar los puestos por iniciativa propia, pero estos volvieron a aparecer poco después. En noviembre de 2017, la policía inició una campaña contra los vendedores de cannabis en Christiania mediante el uso de drones de vigilancia en la calle Pusher, donde se estaba volviendo a vender cannabis abiertamente en puestos. Posteriormente, detuvo a 60 compradores y confiscó 11,7 kilos de cannabis y 3478 cigarrillos de cannabis (Politiken 2017a). Los puestos volvían a estar totalmente operativos el 21 de diciembre de 2017, fecha en que la policía realizó un nuevo registro en la zona, durante el que dismanteló unos 40 puestos y confiscó una cantidad menor de cannabis. En mayo de 2018, la represión policial en Christiania se intensificó. Después de que los habitantes del barrio mantuvieran el mercado de cannabis cerrado durante tres días, la policía retiró los puestos de cannabis de la calle Pusher durante dos días consecutivos y prometió intensificar su presencia con patrullas diarias, con el objetivo de poner fin permanente a los puestos (DR 2018d). Como ya se ha comentado, los cambios normativos que se adoptaron a principios de la década de 2000 acabaron con la distinción entre usuarios y vendedores que se había mantenido hasta entonces. Las intervenciones policiales en Christiania reflejan esta tendencia general hacia una política de drogas de 'tolerancia cero' y su aplicación cada vez más represiva, que se dirige no solo contra los vendedores y distribuidores de cannabis, sino también contra los compradores

y usuarios. Además, como se explica más adelante, en los debates políticos y públicos sobre el cannabis que han tenido lugar en Dinamarca durante los últimos años se ha puesto un acento cada vez mayor en las bandas y la delincuencia organizada.

Delincuencia de bandas

El incremento de la atención política y las repetidas operaciones de represión policial contra Christiania contribuyeron a abrir el mercado del cannabis a una nueva serie de grupos delictivos. Kim Møller ha investigado cómo la represión dio lugar a una reestructuración del mercado de cannabis, lo cual permitió que entraran en él bandas de jóvenes inmigrantes (Møller 2017). Estas adquirieron un gran protagonismo en la ‘guerra de bandas’ que cubrió la prensa durante todo 2017. Esta ‘guerra’ culminó con una serie de episodios de tiroteos que tuvieron lugar fundamentalmente en el barrio de Nørrebro, en Copenhague, pero también en Aarhus, la segunda mayor ciudad de Dinamarca. Durante el verano y otoño de 2017, los medios de comunicación daneses informaron extensamente sobre el conflicto entre bandas y sus consecuencias en las vidas de los residentes ordinarios de Nørrebro. Entre mediados de junio y principios de noviembre de 2017, se produjeron aproximadamente 40 casos de tiroteos en Copenhague, con 20 personas heridas y cuatro muertas (Politiken 2017b). Las causas exactas del conflicto son motivo de disputa, pero se han calificado de guerra territorial entre bandas y de competencia por hacerse con una cuota en el mercado ilegal del cannabis. El 12 de diciembre de 2017, las bandas Brothas y Loyal to Familia acordar un ‘alto el fuego’, que, de momento, ha puesto fin a los enfrentamientos violentos, que alcanzaron su punto álgido en 2017.

Las referencias al conflicto entre bandas parecían desempeñar un papel cada vez más destacado en los debates políticos sobre el cannabis y las opciones para legalizarlo. En enero de 2017, el entonces alcalde socialdemócrata de Copenhague, Jesper Christensen, que ya antes había abogado por que en la capital del país se iniciara un período de prueba con la legalización, presentó dos argumentos clave por los que el Ayuntamiento de la ciudad defendía un proyecto de este tipo. En primer lugar, sugirió que la legalización “acabaría con parte de la economía de las bandas delictivas que actualmente se benefician de que el cannabis sea ilegal” (Information 2017). En segundo lugar, apuntó que ese experimento permitiría que el municipio gozara de un mejor acceso a los jóvenes que deseaban entrar en contacto con grupos delictivos en Copenhague y evitara que los niños y jóvenes consuman cannabis (ibídem). En la misma línea, la propuesta que presentó Radikale Venstre en 2016 para un ensayo con la legalización del cannabis señaló que:

La venta ilegal de cannabis en Christiania y en otros lugares está controlada por delincuentes y bandas organizadas, y la intervención que se ha mantenido durante un año contra estas bandas y la venta ilegal de cannabis no ha dado frutos; más bien al contrario. La venta de cannabis fomenta un entorno duro y delictivo que crea inseguridad para la gente común, y exige mucho a la policía [...] Por lo tanto, es necesario replantear y explorar las posibilidades que ofrece una forma responsable y controlada de legalizar el cannabis, de manera que la venta deje de ser un negocio lucrativo para la delincuencia organizada. (Folketinget 2016: 2)

Cuando rechazó la propuesta, el partido en el Gobierno, Venstre, también hizo referencia al tema de la delincuencia protagonizada por bandas, pero arguyó que la eliminación del mercado ilegal del cannabis mediante la legalización solo supondría que estas bandas se pasaran a otras actividades delictivas, como la venta de drogas más duras (Folketinget 2016). Antes de 2017, ya habían surgido rivalidades entre bandas en el mercado del cannabis, incluidos algunos tiroteos. Así pues, la cuestión de las bandas

y la delincuencia organizada ha ido cobrando una importancia cada vez mayor en los debates sobre el cannabis y su legalización y despenalización en Dinamarca, pero no ha alterado de forma significativa las posiciones de los partidos políticos con respecto a la regulación. Radikale Venstre constituiría una excepción, puesto que, como ya se ha comentado, cambió su postura sobre el tema después de que se produjera un tiroteo en Christiania que dejó a dos policías y un civil heridos. Por lo demás, los partidos que se oponen a la legalización han aludido al mercado delictivo del cannabis para defender los argumentos en contra, mientras que los partidos que la defienden sostienen que la legalización reduciría de manera significativa la base de ingresos de las bandas de delincuentes. En resumen, el problema de la delincuencia cometida por las bandas se ha convertido en un tema central de los debates sobre la legalización del cannabis, pero hasta ahora no ha tenido un impacto significativo en la posibilidad de que el Gobierno apruebe la propuesta para la legalización regulada.

La preocupación de las autoridades con respecto a la interrelación entre las bandas delictivas y el mercado de cannabis también ha desembocado en un endurecimiento del control legislativo (Korsell y Larsson 2011). En este sentido, se pueden destacar las enmiendas introducidas en 2017 al derecho procesal danés, que, entre otras cosas, facilitan que la policía pueda desplegar actividades de vigilancia y efectuar registros en domicilios (Cornils y Greve 2004). Asimismo, los cambios legislativos de 2003 hicieron más fácil que la policía recurriera a agentes encubiertos e introdujeron una nueva medida punitiva que permite que la policía confisque dinero y objetos de valor de las personas condenadas por delitos relacionados con las drogas en caso de que estas no puedan demostrar que los han obtenido a través de medios legítimos. Esta medida despertó una gran controversia, ya que entraña invertir la carga de la prueba (Møller 2011).

El marco del cannabis medicinal

Si bien no se ha celebrado ningún debate público o político sostenido sobre el cannabis para uso recreativo, los debates sobre el cannabis medicinal han ocupado un lugar importante en los medios de comunicación daneses. Varios líderes políticos y otras figuras públicas han hecho campaña a favor de legalizar el cannabis medicinal y, el 3 de diciembre de 2017, el Parlamento danés votó por unanimidad a favor de un período de prueba de cuatro años por el que se legalizaría el cannabis medicinal para un grupo limitado de pacientes. El período de prueba empezó el 1 de enero de 2018. Hasta ese momento, era legal que los médicos recetaran ciertos productos de cannabis medicinal producidos industrialmente. Los productos Sativex estaban aprobados por la Agencia Danesa de Medicamentos (*Lægemiddelstyrelsen*) y se podían prescribir a pacientes con esclerosis muscular. El período de prueba que empezó en 2018 abrió las puertas a una gama más amplia de productos, que no deben ser aprobados por la Agencia de Medicamentos ni estar preparados por una farmacia. Además, ahora se puede prescribir cannabis medicinal a pacientes (mayores de 18 años) con esclerosis muscular, lesiones en la médula espinal, en tratamiento de quimioterapia o con dolor crónico. En todos los casos, los pacientes deben haber agotado todos los tratamientos convencionales antes de que un médico pueda recetar cannabis medicinal. El cannabis que se utiliza con fines medicinales puede importarse o cultivarse en Dinamarca. De este modo, el ensayo abre el mercado para que las empresas cultiven cannabis en Dinamarca. Hasta noviembre de 2017, 15 empresas habían solicitado permiso a la Agencia Danesa de Medicamentos para ello.

El ensayo se topó con la oposición de los médicos daneses, debido a la falta de pruebas médicas sobre los efectos y los posibles efectos secundarios del cannabis medicinal. Inmediatamente después que empezara el ensayo, los medios informaron de que a los pacientes les resultaba difícil encontrar médicos que estuvieran dispuestos a prescribir cannabis. De hecho, varias asociaciones médicas aconsejaron

a los médicos que no lo hicieran. Por ejemplo, el Colegio Danés de Médicos Generalistas subraya que “los políticos desean que los médicos receten y asuman responsabilidades sobre unos productos de cannabis que no están aprobados por las autoridades”, lo cual resulta problemático en lo que atañe a la seguridad de los pacientes. También ponen de relieve la falta de datos sobre los efectos del cannabis medicinal en el dolor neurálgico crónico y los posibles efectos secundarios que podría causar el uso de cannabis. Por este motivo, se recomienda a los médicos que no receten cannabis medicinal y que deriven a los pacientes a un especialista. Asimismo, se les aconseja que no renueven las recetas prescritas originalmente por especialistas (DSAM 2018). Ante esto, la Asociación de Pacientes ha propuesto que se elabore una lista de médicos que sí están dispuestos a recetar cannabis, de forma que se pueda derivar a los pacientes directamente a ellos (DR 2018a). Esta idea ha sido rechazada por la Asociación de Médicos Generalistas, por el hecho de que esta medida ejercería demasiada presión sobre esos médicos y porque no resulta necesariamente posible que un médico trate a los pacientes de otros médicos (ibídem). En este contexto, la ministra de Salud, Ellen Trane Nørby, animó a los pacientes a ‘cambiar de médico’ si el suyo se negaba a prescribir cannabis (DR 2018b). Estas dificultades iniciales, que siguen sin resolverse en el momento en que se redacta este informe, han llevado a las organizaciones de pacientes a advertir sobre el peligro de que los pacientes recurran al mercado ilegal de cannabis.

Marco comparativo para las propuestas de regulación del cannabis: el modelo de Copenhague

Debido a la oposición política generalizada ante la posibilidad de legalizar o despenalizar el cannabis, en Dinamarca no existe un modelo activo de regulación. Antes de que se celebraran las elecciones municipales de noviembre de 2017, un teniente de alcalde y dos concejales municipales de Aarhus, que representaban a tres partidos políticos de izquierda distintos (Enhedslisten, Alternativet y Socialistisk Folkeparti), prometieron que, después de la contienda electoral, promoverían un período de prueba de tres años en esta ciudad. En una columna publicada en el periódico local, aludieron al problema de la delincuencia de las bandas, destacaron el crecimiento de las bandas en Aarhus en 2017 y sostuvieron que la legalización serviría para reducir su base de ingresos (Medom et al. 2017). De momento, en Aarhus no se ha presentado formalmente ninguna propuesta, y Copenhague sigue siendo el único municipio que ha impulsado activamente la legalización.

El Ayuntamiento de Copenhague presentó al Gobierno propuestas para la regulación del cannabis en 2012, 2014 y 2016. Todas fueron rechazadas. En este apartado se resume y se describe el ‘modelo de Copenhague’, que es como se conocen estas propuestas, con una especial atención en la propuesta de 2014, que ha sido la más detallada hasta el momento y que ha acompañado a las propuestas posteriores al Gobierno, la última de las cuales en 2016, cuando Radikale Venstre propuso poner un marcha un ensayo de legalización del cannabis. En la propuesta de 2014 se indicaban sugerencias para un modelo de ensayo de la legalización controlada en Copenhague. También se destacaban dos objetivos generales que se buscaba lograr con el ensayo: una reducción del número de usuarios y de los efectos perjudiciales, y una reducción de la base de ingresos de la delincuencia organizada.

Resumen de la propuesta de 2014 del Ayuntamiento de Copenhague para la legalización del cannabis

La propuesta plantea un período de prueba de tres años y arguye que la legalización controlada garantizaría un mejor control de los productos y el mercado de cannabis, además de contribuir a

eliminar la base de los ingresos de la delincuencia organizada. La propuesta detalla el carácter de los puntos de venta, los tipos de productos y los grupos de usuarios, las iniciativas de prevención y tratamiento, y la organización y evaluación del ensayo.

Puntos de venta

La propuesta sugiere que se establezcan cinco o seis puntos de venta municipales, con personal capacitado, en los barrios de Copenhague. El número y la ubicación de los puntos de venta deberían garantizar un equilibrio entre el riesgo de generar una oferta excesiva y, a la vez, disuadir a los usuarios de obtener cannabis del mercado ilegal si consideran que los puntos de venta municipales son demasiado inaccesibles. Esta preocupación también afecta a las sugerencias sobre el horario de venta: la mayoría de los puntos de venta municipales deberían abrir solo durante el día, mientras que uno de ellos debería permanecer abierto las 24 horas, a fin de garantizar que los compradores nocturnos no recurran al mercado ilegal. La propuesta subraya que, en los puntos de venta municipales, no se deberían vender otros productos que no fueran cannabis legal y, quizá, material relacionado con este. Además, propone que estos ofrezcan un 'entorno neutral', que no sirva para fomentar el uso de cannabis, así como información sobre los productos de cannabis, los efectos nocivos y las opciones de tratamiento.

Productos y usuarios

La propuesta sugiere que el cannabis se produzca en Dinamarca y sea vendido por las autoridades municipales. Se alude poco al producto en sí, salvo por el hecho de que debería contener un 'equilibrio adecuado' entre el CBD y el THC, y que debería coincidir con las expectativas de los usuarios que se cree que son los receptores de la mayoría de las ventas ilegales de cannabis, y que experimentan los efectos más nocivos de la planta. En definitiva, el producto debería cumplir con las expectativas de los usuarios habituales de cannabis, no de los ocasionales. Esta condición debería garantizar que los usuarios en situación de riesgo se decanten por adquirir cannabis legal y regulado por el municipio en lugar de recurrir al mercado ilegal. La propuesta apunta que esta medida protegerá a los grandes consumidores de los efectos dañinos de los productos ilegales, como, por ejemplo, el riesgo de que se pasen a drogas más potentes. Los precios de los productos de cannabis municipales deberían coincidir con los del mercado ilegal. Los compradores deberían ser mayores de 18 años y, a fin de evitar el turismo cannábico, residir en Dinamarca. En el momento de adquirir el cannabis, se deberían identificar con su tarjeta de la seguridad social, pero no sería necesario que estuvieran registrados, lo cual podría alejar a los usuarios del mercado legal. Los compradores podrían adquirir un máximo de 5 gramos por día, aunque la propuesta deja abierta la posibilidad de que se puedan adoptar normas especiales en el caso de determinados usuarios. También señala que los usuarios tienden a reducir el consumo de cannabis cuando se rebaja el estrés relacionado con la obtención de las drogas en el mercado ilegal. De este modo, se añade, se podría mejorar la capacidad mental de los usuarios para someterse a un tratamiento de abuso de sustancias.

Prevención y tratamiento

En el marco del ensayo, el municipio elaborará una estrategia de prevención con intervenciones que tengan en cuenta las posibilidades y los retos que puedan surgir durante el período de prueba. La

propuesta sugiere que cabe prever que la venta de cannabis municipal genere un superávit, ya que, se argumenta, el cannabis es relativamente fácil de cultivar y la venta legal no implica costes relacionados con tareas de vigilancia. Además, los vendedores ilegales obtienen grandes beneficios con la venta. Los beneficios derivados de la venta de cannabis municipal debería destinarse al ámbito de la prevención y el tratamiento, con el objetivo de fomentar un enfoque diversificado para los diferentes grupos destinatarios, en especial un enfoque ampliado de intervención temprana y tratamiento, entre otros lugares en las instituciones de educación juvenil.

Legislación

El ensayo exigirá una nueva legislación, que disponga directrices para la producción y la venta dirigidas por el municipio, determine elementos como la cantidad máxima permitida para la posesión privada y establezca pautas para el uso de cannabis en un espacio público.

Organización y evaluación

En cuanto a la organización, la propuesta sugiere que se cree un grupo directivo con la responsabilidad de definir y ajustar el marco del ensayo. Dicha responsabilidad entrañaría decisiones como determinar y equilibrar el precio de los productos municipales de cannabis en relación con el consumo y el mercado ilegal, concretar el control de calidad de los productos, elaborar material informativo, etcétera. El grupo directivo debería contar con la presencia de representantes del Ayuntamiento de Copenhague, la policía de Copenhague, las autoridades estatales pertinentes y el equipo evaluador del ensayo. Se debería efectuar una evaluación continuada, que permitiera introducir ajustes en el ensayo y, en caso de que los efectos se revelaran perjudiciales para los objetivos fijados, ponerle fin. La evaluación continuada garantiza una evaluación más precisa de si el ensayo se debería transformar en una iniciativa permanente. La evaluación debería ofrecer al grupo directivo la oportunidad de realizar ajustes durante el ensayo, incluida la posibilidad de ponerle fin si sus efectos se manifiestan como 'desfavorables'.

Recibimiento político de las propuestas de regulación

De momento, el Gobierno en el poder ha rechazado cada una de las propuestas cuando estas se han presentado. La solicitud que presentó en 2012 el Ayuntamiento de Copenhague para realizar un período de prueba con cannabis legalizado fue rechazada por el entonces ministro de Justicia, Morten Bødskov, del Partido Socialdemócrata (Socialdemokratiet). En la carta en que comunicó la respuesta negativa, el ministro manifestó que el Gobierno tenía la intención de incrementar las medidas para luchar contra la venta de cannabis y otras formas de delincuencia relacionada con las drogas (Bødskov 2012). En la carta se ponía un especial acento en los efectos dañinos del consumo de cannabis para la salud. Con referencia a un informe elaborado por la Autoridad Danesa de Salud y Medicamentos, Bødskov señaló que un ensayo de ese tipo aumentaría la oferta de cannabis y, por lo tanto, cabría esperar que podría incrementar también el consumo y los efectos nocivos conexos (ibídem). La negativa que Radikale Venstre emitió en 2017 a una propuesta parecida destacó cuatro puntos principales como clave para la decisión del Gobierno. En primer lugar, la ministra de Salud, Karen Ellemann, se refirió a los efectos nocivos del uso de cannabis entre los jóvenes. En segundo, la ministra aludió a las estrategias de prevención, argumentando que la prohibición vigente fomentaba que disminuyera la oferta de cannabis. En tercero, planteó la cuestión de la delincuencia organizada y defendió que la legalización no tendría

un impacto mensurable en la actividad de las bandas delictivas. Y en cuarto y último lugar, como ya se ha mencionado, se refirió a los tratados internacionales, sugiriendo que incluso aunque fuera en modo de prueba, la propuesta de legalización contravendría las obligaciones internacionales asumidas por Dinamarca (Folketinget 2016). Estos puntos reflejan las inquietudes planteadas por otros partidos que se oponen a la legalización. En general, las negativas parecen haber pasado de centrarse más en la salud y los efectos dañinos del uso de cannabis a conceder más atención a la delincuencia relacionada con las drogas y la actividad de las bandas.

Resumen

En resumen, el contexto de la política en materia de cannabis y las prácticas de aplicación de la ley en Dinamarca se ha caracterizado por la represión creciente, pasando de un entorno de tolerancia a un enfoque de 'tolerancia cero' frente a la venta, el uso y la posesión. Hasta ahora, la oposición política a la legalización y la despenalización supera con creces el apoyo a estas, y la atención generalizada que han prestado los medios de comunicación al tema del cannabis medicinal desde 2016 no ha alterado las posiciones políticas sobre el cannabis para uso recreativo. El problema de los conflictos entre bandas y la delincuencia organizada, sobre todo en 2017, contribuyó a renovar la atención pública y política sobre los vendedores y usuarios de cannabis, pero con la excepción de un único partido político, Radikale Venstre, esto no se ha traducido en un mayor respaldo político a las propuestas legislativas. Dicho esto, el tema de la legalización sigue vivo a través de audiencias y conferencias que se celebran de forma habitual en el Parlamento danés y de los debates en los medios de comunicación. Recientemente, el expresidente del grupo parlamentario del Partido Socialdemócrata, en contra de la línea que mantiene su partido, se pronunció a favor de legalizar el cannabis (DR 2018c). Aún no se sabe si otras ciudades, como Aarhus, continuarán presentando propuestas parecidas y si ello podría reforzar los llamamientos a favor de la legalización.

Referencias

- Asmussen, V. (2007) Danish Cannabis Policy in Practice: The closing of 'Pusher Street' and the cannabis market in Copenhagen. En: Fountain, J. y Korf, D. J. (eds.) *Drugs in Society: European Perspectives*. Oxford: Radcliffe Publishing.
- Asmussen, V. (2008) Cannabis policy: tightening the ties in Denmark: Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe. *EMCDDA Scientific Monographs Series 8*: 157-168.
- Bødskov, Morten (2012) 'Svar fra justitsminister Morten Bødskov på Københavns Kommunes anmodning af 10. februar' (Respuesta del ministro de Justicia, Morten Bødskov, a la petición de 10 de febrero del Ayuntamiento de Copenhagen). Consultado el 10 de enero de 2018: <https://www.kk.dk/sites/default/files/migrated/sc/Hashkonference2013-hoeringssvar.pdf>
- Cornils, K. y Greve, V. (2004) Denmark on the Road to Organized Crime. En: Fijnaut, C. y Paoli, L. (eds.). *Organized Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Dordrecht: Springer.
- DR (2018a) 'Patientforeningen Efterlyser: Lav en liste over cannabis-læger'. Danmarks Radio, 4 de enero de 2018. Consultado el 16 de enero de 2018: <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/midtvest/patientforeningen-efterlyser-overblik-lav-en-liste-over-cannabis-laeger>
- DR (2018b) 'Minister: Cannabispatienter må skifte læger'. Danmarks Radio, 7 de enero de 2018. Consultado el 16 de enero de 2018: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/minister-cannabis-patienter-maa-skifte-laege>
- DR (2018c) 'Socialdemokratisk toppolitiker: Afkriminaliser og lad staten stå for hashhandlen'. Danmark's Radio, 16 de mayo de 2018. Consultado el 28 de mayo de 2018: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/socialdemokratisk-topolitiker-afkriminaliser-og-lad-staten-sta-hashhandlen>
- DR (2018d) 'Politiet intensiverer aktioner: stiller man hashboder op så fjerner vi dem'. Danmark's Radio, 27 de mayo de 2018. Consultado el 28 de mayo de 2018: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/politiet-intensiverer-aktioner-stiller-man-hashboder-op-sa-fjerner-vi-dem>
- DSAM (2018) 'Høringssvar til forsøgsordning med medicinsk cannabis'. Consultado el 24 de abril de 2018: http://www.dsam.dk/files/305/h35_47_2017_hoeringssvar_til_forsøgsordning_med_medicinsk_cannabis.pdf
- Folketinget (2017) '1. behandling af beslutningsforslag nr. B 41: Forslag til folketingsbeslutning om at legalisere cannabis i en 3-årig prøveperiode'. Folketinget. Consultado el 10 de enero de 2018: http://www.folketingstidende.dk/RIpdf/samling/20161/forhandlinger/M77/20161_M77_helemoedet.pdf#nameddest=B41
- Folketinget (2016) Beslutningsforslag nr. B41. 'Forslag til folketingsbeslutning om at legalisere cannabis i en 3-årig prøveperiode'. Consultado en: http://www.ft.dk/ripdf/samling/20161/beslutningsforslag/b41/20161_b41_som_fremsat.pdf
- Frank, V. A. (2008) 'Danish drug policy - shifting from liberalism to repression'. *Drugs and Alcohol Today* 8(2): 26-33
- Frank, V. y Dahl, H. V. (2012) 'Introduktion: Cannabis i Danmark' (pp. 7-22). En Dahl, H. V. y Frank, V. A. (Eds.) *Cannabis. Forbrug, Interventioner og Marked i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Houborg, E. (2010) 'Control and Welfare in Danish Drug Policy'. *The Journal of Drug Issues* 40(4): 783-804.
- Houborg, E. y Pedersen, M. M. (2013) 'Håndhævelse af narkotikalovgivningen vedr. besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug efter 2004'. Justitsministeriet. Consultado el 23 de abril de 2018: http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2013/Haandhaevelse%20af%20narkotikalovgivningen_august_2013.pdf
- Houborg, E. y Vammen, K. S. (2012). 'Hashbekymringer 1965-1969' (pp. 23-49). En *Cannabis-Forbrug, Interventioner Og Marked I Danmark*. Aarhus Universitetsforlag.
- Information (2016) 'Undersøgelse; Politiet straffer stadig stofbrugere unødvendigt hårdt'. *Information*, 8 de febrero de 2016. Consultado en: <https://www.information.dk/indland/2016/02/undersogelse-politiet-straffer-stadig-stofbrugere-unoedvendigt-haardt>
- Korsell, L. y Larsson, P. (2011) Organized Crime the Nordic Way. *Crime and Justice* 40(1): 519-554.

- Lægemiddelstyrelsen (2017) 'Vejledning om lægers behandling af patienter med medicinsk cannabis omfattet af forsøgsordningen'. Accessed 21 December 2017 at: <https://laegemiddelstyrelsen.dk/da/nyheder/2017/vejledning-til-laeger-om-medicinsk-cannabis/~media/9C3506597F624CF0B755ADE2BD8A8E69.ashx>
- Medom, T., Hvalsø, K. y Molbech, H.C. (2017) 'Kronik: Lad Kommunen og ikke de kriminelle styre hashsalget i Aarhus'. *Aarhus Stiftstidende*, 4 de noviembre de 2018. Consultado el 4 de enero de 2018: <https://stiften.dk/kronikker/Kronik-Lad-kommunen-og-ikke-de-kriminelle-styre-hashsalget-i-Aarhus/artikel/482643>
- 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.
- Møller, K. (2011) 'How to estimate the dark figure for a victimless crime? [Hvordan måler man mørketal for en offerløs forbrydelse?]. En: Dahl, H.V. y Frank, V.A. (Eds.) *Crime and illicit drugs [Kriminalitet og illegale rusmidler]*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Møller, K. y Hesse, M. (2013) 'Drug market disruption and systemic violence: Cannabis markets in Copenhagen'. *European Journal of Criminology* 10(2): 206-221.
- 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.
- Møller, K. (2009) 'Police crackdown on Christiania in Copenhagen'. *Crime, Law and Social Change* 52(4): 337-345.
- Politiken (2017a) 'Flere end 60 er sigtet: Politi skygger hashkøbere på Christiania med drone'. *Politiken*, 29 de noviembre de 2017. Consultado el 17 de enero de 2018: <https://politiken.dk/indland/kobenhavn/art6228773/Politi-skygger-hashk%C3%B8bere-p%C3%A5-Christiania-med-drone>
- Politiken (2017b) 'Overblik: 4 dræbte og 20 sårede: Her er alle skudepisoder i København siden 12 juni'. *Politiken*, 9 de noviembre de 2017. Consultado el 5 de enero de 2018: <https://politiken.dk/indland/art6186074/4-dr%C3%A6bte-og-20-s%C3%A5rede-Her-er-alle-skudepisoder-i-K%C3%B8benhavn-siden-12.-juni>
- Søgaard, T. F. (2017) 'Building a Drug Phone: An ethnographic study of local drug distribution networks in Denmark'. Paper presented at the 28th Conference of the European Society for Social Drug Research (ESSD), Lisbon.
- The Danish College of Practitioners (2018) 'Information om udskrivning af cannabis som medicin'. Copenhagen, 1 de enero de 2018. Consultado el 16 de enero de 2018: http://www.dsam.dk/files/55/info_om_cannabis_som_medicin_010118.pdf
- VG Nyheter (2017) 'Historisk i Stortinget: Slutt paa straf for rusmisbrukere'. *VG Nyheter*. 13 de diciembre de 2017. Consultado el 5 de enero de 2018: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/rusmidler/historisk-i-stortinget-slutt-paa-strauff-for-rusmisbrukere/a/24209948/>

Notas

1. A favor de la despenalización estaban Ehedslisten, Socialistisk Folkeparti, Alternativet, Radikale Venstre y Liberal Alliance, y en contra, Socialdemokratiet, Venstre, Konservative y Dansk Folkeparti.
2. En la década de 1990, las bandas de motociclistas, especialmente Ángeles del Infierno y Bandidos, lucharon por el control del territorio en lo que se dio a conocer como 'la gran guerra nórdica de motociclistas' (para más información, véase, por ejemplo, Storgaard 2000). Durante esta época, los habitantes de Christiania velaron por que no se vendieran drogas duras en la zona y por que la calle Pusher se mantuviera como un mercado exclusivamente de cannabis (ibídem).

NUEVOS ENFOQUES EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE REDUCCIÓN DE DAÑOS

El proyecto Nuevos Enfoques en Políticas y Prácticas de Reducción de Daños (NAHRPP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa conjunta del Transnational Institute (TNI), con sede en los Países Bajos, ICEERS (España), Forum Droghe (Italia) y Diogenis (Grecia), que cuenta con el apoyo de la Unión Europea. El proyecto aborda los cambios que se están produciendo en el ámbito de las políticas de drogas en Europa.

Uno de los componentes del proyecto, encabezado por el TNI, se centra en el papel que desempeñan las autoridades locales frente a la regulación del cannabis. Las autoridades locales y regionales de toda Europa se enfrentan a las consecuencias negativas de un mercado ilícito de cannabis. Dichas autoridades, grupos de presión no gubernamentales y movimientos de base abogan cada vez más por que se regule el mercado del cannabis recreativo, en lugar de prohibirlo. Este proyecto analiza posibles modelos de regulación del mercado, además de medidas de carácter político, normativo y jurídico que están estudiando administraciones locales en Bélgica, España, Suiza, Alemania, Dinamarca y los Países Bajos.

El objetivo es que la información reunida a través de esta iniciativa ayude a comprender mejor cómo la regulación puede constituir un medio para reducir las consecuencias negativas de los mercados ilícitos de drogas entre las personas y las sociedades.

Con el fin de comprender mejor la situación y las posibilidades de regulación a escala local y regional, se elaboró una serie de informes de seis países, que presentan el contexto necesario para un informe analítico más general. Los informes de los países ofrecen información detallada sobre la situación en que se encuentra la política en materia de cannabis y las posibilidades de cambio dentro de cada país. En este informe se examina el pasado, el presente y el futuro de la política de cannabis en Dinamarca.

DETALLES DE LA PUBLICACIÓN

El contenido de este informe se puede citar o reproducir con fines no comerciales y siempre que se mencione debidamente la fuente de información

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, Países Bajos
Tel: +31-20-6626608, Fax: +31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org
www.tni.org/drugs



@DrugLawReform
Drugsanddemocracy



El Transnational Institute (TNI) es un instituto internacional de investigación e incidencia política que trabaja por un mundo más democrático, equitativo y sostenible. Durante más de 40 años, el TNI ha actuado como un punto de interconexión entre movimientos sociales, académicos y académicas comprometidos y responsables de políticas.

www.TNI.org